# Der reichsrechtliche Tagungsbegriff

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Hermann Weber

Gerichtsassessor
aus Kassel

Marburg 1931

Gebrüder Müller, Kassel, St. Martinsplatz 2

Als Dissertation
von der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen im November 1928.
Berichterstatter: Prof. Dr. Dr. D. Bredt.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555603_0092

# GLIEDERUNG.


| | Seite |
|---|---|
| Schrifttum | VII |
| Einleitung | 1 |
| HAUPTTEIL. | |
| 1. Teil: Der Tagungsbegriff der Weimarer Reichsverfassung | 2—36 |
| I. Allgemeine Erörterungen | 2—8 |
| Geschichtliches und Begriff der Tagung | 2 |
| Der Tagung verwandte Begriffe | 3 |
| Beginn, Ende und Unterbrechung der Tagung | 4 |
| II. Gliederung der Wahlzeit in Tagungen | 9—14 |
| Die ordentlichen Tagungen | 9 |
| Außerordentliche Tagungen | 13 |
| III. Selbstversammlungs-, -schließungs- u. -vertagungsrecht | 14—25 |
| Geschichtliches | 14 |
| Das Selbstversammlungsrecht im bes. | 17 |
| Das vorzeitige Berufungsrecht | 19 |
| Tagungsdauer und Schluß der Tagung | 23 |
| IV. Die Tagung als ununterbrochener Tätigkeitszeitraum | 25—26 |
| V. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Tagung | 26—35 |
| Das Präsidium am Tagungsschluß | 27 |
| Die Ausschüsse am Tagungsschluß | 29 |
| Die Nichtverfolgbarkeit der Reichtagsmitglieder | 30 |
| DerVerfall amTagungsschluß unerledigter Arbeiten | 33 |
| VI. Zusammenfassung der gefundenen Ergebnisse | 35—36 |
| 2. Teil: Die Tagung in der Übung des Reichstags | 37—45 |
| I. Die Erweiterung der Tagung auf die Dauer d. Wahlzeit | 37—38 |
| II. Einführung von Arbeitspausen an Stelle der Schließung | 38—42 |
| III. Beseitigung der Wirkungen des Tagungsschlusses | 42—45 |
| Präsidium | 42 |
| Ausschüsse | 43 |
| Die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder | 44 |
| Verfall unerledigter Arbeiten am Tagungsschluß | 44 |
| IV. Zusammenfassung | 45 |
| 3. Teil: Der geltende Tagungsbegriff | 46—58 |
| I. Rechtsquellen, insbesondere das Gewohnheitsrecht | 46—47 |
| II. Versuch des Nachweises der Bildung eines Gewohnheitsrechts | 47—57 |
| Gleichmäßigkeit der Übung | 47 |
| Dauer und innere Notwendigkeit | 47 |
| Allgemeinheit der Übung, Rechtsüberzeugung | 52 |
| Zeitpunkt d. Inkrafttretens des Gewohnheitsrechts | 57 |
| III. Wortlaut der dem geltenden Recht angepaßten Tagungsvorschriften der Verfassung | 57—58 |
| 4. Teil: Schrifttum zum Tagungsbegriff der Reichstagsübung | 59—63 |
| I. Verschiedene Meinungen | 59—62 |
| II. Stellungnahme des Verfassers | 62—63 |
| Schluß | 64 |

# SCHRIFTTUM.


Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 5. Aufl., Berlin 1926 (RV).

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 3. Aufl., Berlin-Leipzig 1927 (RV).

Berichte und Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin 1920 (VA).

Bilfinger, Verfasungsumgehung, Betrachtungen zur Auslegung der Weimarer Verfassung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 11 n. F., 1926, S. 163 ff.

Binder, Philosophie des Rechts, Berlin 1925.

Bredt, Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924.

Der Deutsche Reichstag im Weltkrieg, in: Das Werk des Untersuchungsausschusses IV, 8; Berlin 1926.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 2. Aufl. Bd. 1, Breslau 1911.

Deutsche Juristen-Zeitung (DJZ).

Ebers, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Berlin 1919.

Enneccerus, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, Allgemeiner Teil, 15/7. Aufl., Marburg 1921.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen (RGStr.).

Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches der Verfassung vom 11. August 1919, Stuttgart 1923.

von Freytagh-Loringhoven, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 6. Aufl., Berlin 1925 (RV).

Grundgesetz des Königreichs Frankreich von 1830, Hamburg 1830.

Herre-Jagow, Politisches Handwörterbuch, 2 Bde., Leipzig 1923.

Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 2 Bde., Berlin 1922/23. (Staatsr.).

Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1. Teil, Berlin-Leipzig 1915.

Englisches Staatsrecht, 1. Bd., Tübingen 1905, in: Handbuch des öffentlichen Rechts, IV, I; 4, 1.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1922.

Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906.

Ausgewählte Schriften und Reden, 2. Bd., Berlin 1911.

Kieschke, Die Vertagung, Schließung und Auflösung des Deutschen Reichstags, Berlin 1907.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1/2, 5. Aufl., Tübingen 1911 (Staatsr.).

Die Wandlungen der Deutschen Reichsverfassung, in: Jahrbuch der Gehestiftung, Bd. 1, Dresden 1906, S. 149 ff.

Lambach, Die Herrschaft der Fünfhundert, Hamburg-Berlin 1926.

Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 6, Tübingen 1909.

Meißner, Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1921 (Staatsr.).

Meyer, Georg, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Aufl., herausgegeben von Anschütz, München-Leipzig 1919 (Lehrb.).

Perels, Das autonome Reichstagsrecht, Berlin 1903.
Poetzsch, Handausgabe der Reichsverfassung vom 11. August 1919, 2. Aufl., Berlin 1921 (RV).
Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung; in: Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart, Bd. XIII, S. 1 ff., Tübingen 1925.
Posener, Die Staatsverfassungen des Erdballs, Charlottenburg 1909.
Preuß, Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. November 1920, in: Jahrb. d. öffentl. Rechts der Gegenwart, Bd. X, Tübingen 1921, S. 222 ff.
von Rönne-Zorn, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, 5. Aufl., Bd. 1, Leipzig 1899.
Schmidt, Bruno, Das Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens, Leipzig 1899.
von Seydel, Commentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg-Leipzig 1897 (Comm.).
Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat, in: Festgabe für Otto Mayer, S. 245 ff., Tübingen 1916.
Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Berlin-Leipzig 1924 (Staatsr.).
Triepel, Staatsrecht und Politik, Berlin-Leipzig 1927.
Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, in: Archiv des öffentl. Rechts, Bd. 39, S. 456 ff., 1920.
Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich, Tübingen 1907.
Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht, 2. Aufl., Tübingen 1907.
Verhandlungen der Deutschen Nationalversammlung 1919—1920. (Verhdlgn.)
Verhandlungen des Reichstags, 1871—1918, 1920—1927 (RTVerhdlgn.).
Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922.

# EINLEITUNG.

Alles ist im Fluß.

Die Staatsrechtswissenschaft hat die Aufgabe, das auf den Staat als solchen bezügliche Recht zu erkennen. Ihr Gegenstand ist deshalb jede Norm, die Recht vom Staate enthält. Solche Normen sind entweder in einer Verfassungsurkunde niedergelegt, oder sie sind ungeschrieben. Im neuzeitlichen Staate haben die geschriebenen Verfassungsbestimmungen überwiegende Bedeutung. Ihre Wertschätzung darf jedoch nicht dazu führen, ungeschriebenes Verfassungsrecht unerkannt zu lassen, es zu übersehen. Quelle des neben der Verfassungsurkunde bestehenden ungeschriebenen Verfassungsrechts ist die Wirklichkeit des Staatslebens, wie sie sich vor allem in der Übung der Staatsorgane kundtut.

Der Staatsrechtswissenschaft liegt es somit nicht nur ob, die geschriebenen Verfassungsrechtssätze eingehender Betrachtung zu unterziehen, sie muß mit gleicher Sorgfalt auch in den Alltag des Staatslebens, seine Übung niedersteigen, um diese auf ihren Rechtsgehalt zu untersuchen und sie mit den Ergebnissen ihrer auf dem Normensystem der Verfassungsurkunde aufgebauten Lehre in Einklang zu bringen.[1]) Nur so bewahrt sie sich davor, eine Wissenschaft des formalen Staatsrechts zu werden, die an den Erscheinungen des ewig wechselnden Lebens achtlos vorübergeht und dadurch ihren Einfluß auf das Leben der Gemeinschaft einbüßt.

Durch Gegenüberstellung der Ergebnisse wissenschaftlicher Betrachtung geschriebenen Verfassungsrechts mit denen wissenschaftlicher Prüfung der staatsrechtlichen Übung auf den in ihr ruhenden normativen Gehalt wird es allein möglich sein zu sagen, was zur gegebenen Zeit geltendes Recht ist. Nur auf diesem Wege kann ein durch Nichtanwendung innerlich leergewordener Rechtssatz als solcher erkannt werden.

Von den dargelegten Gedanken ist die vorliegende Arbeit beherrscht. Ihr Gegenstand ist zwar, gemessen an den großen staatsrechtlichen Lebensfragen unseres Volkes, von untergeordneter Bedeutung. Die Betrachtung der Tagung als solcher ist mehr die Untersuchung eines Punktes der Außenseite des Verfassungsgebäudes. Sie beschränkt sich in der Hauptsache auf die Darstellung der förmlichen Ausgestaltung einer Verfassungseinrichtung, nämlich des Reichstags, im Gegensatz zur inhaltlichen. Aber da die Tagung nach der Weimarer Verfassung ein notwendiger Stein unseres Verfassungsbaues ist, rechtfertigt sich eine eingehende Betrachtung ihres Wesens und ihrer Gestalt.

[1]) Vergl. Triepel, Staatsr. u. Politik, insbes. S. 14/5, 19 ff.

Erster Teil.

# DER TAGUNGSBEGRIFF DER WEIMARER REICHSVERFASSUNG.

## I. Allgemeine Erörterungen.

### Geschichtliches und Begriff der Tagung.

Die Tätigkeit einer Volksvertretung muß sich in bestimmten Formen abspielen, damit ein geregelter Geschäftsgang, die ordnungsmäßige Erledigung aller ihr nach der Verfassung obliegenden Arbeiten gewährleistet ist. Als eine dieser Geschäftsformen hat man, solange und wo immer es Volksvertretungen im neuzeitlichen Sinne gibt, die „Tagung" oder „Sitzungsperiode", oder, wie man sie früher bezeichnete, die „Session" betrachtet.[1])

Vorbild für die im 19. Jahrhundert geschaffenen Volksvertretungen in Deutschland waren die englischen Verhältnisse oder deren staatsrechtliche Umbildung durch die Franzosen in und nach der großen französischen Revolution.[2]) Auf diesem Wege ist auch der Begriff der Tagung, und zwar als Session oder Sitzungsperiode, in die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850,[3]) und von dort in die alte Reichsverfassung vom 16. April 1871[4]) gelangt. Die Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 hat ihn aus diesen Urkunden übernommen. Auf ihre Vorbilder wird deshalb häufiger zurückzukommen sein.

Die Weimarer Reichsverfassung[5]) spricht von der Tagung in den Artikeln 24 II, 27 und 35 ausdrücklich. In Art. 37 gebraucht sie den heute zweifelsfrei mit Tagung gleichbedeutenden Ausdruck „Sitzungsperiode". In Art. 24 I RV ist von der Tagung die Rede, ohne daß das Wort selbst verwendet wird.

[1]) Schweiz: Bundesverf. v. 29. 5. 74, Art. 78, 82. — Niederlande: Verf.-Urk. v. 6. 11. 87, Art. 88, 99, 103/4. — Norwegen: Grundges. v. 17. 5. 1814 § 80. — Frankreich: Ges. v. 16. 7. 75, Art. 1/2. — Belgien: Verf. v. 7. 2. 1831 i. d. Fassg. v. 9. 9. 1893, Art. 37, 45, 70, 72. — Ver. Staaten von Nordamerika: Verf. v. 17. 9. 1789, Art. I, Sekt. 4/6. — u. a., abgedruckt bei Posener, Staatsverfassungen. — Über den Sessionsbegriff und seine geschichtliche Entwicklung in England s. Hatschek, Engl. Staatsr. I, 333 ff.

[2]) Jellinek: Schriften und Reden II, 181.

[3]) Art. 76, 84 II.

[4]) Art. 13, 26, 31.

[5]) Der Preuß'sche Entwurf, sog. Reg.-Vorlage, verwendet nur den Ausdruck „Sitzungsperiode". Art. 50 (27), 58 (37). (Die in Klammern gesetzten Zahlen geben die den Entwurfsartikeln entsprechenden Bestimmungen der RV wieder). Der VA redet in der 1. Lesung in den neugeschaffenen Art. 46 (24 II) und 55 a (35) von „Sitzungsdauer" und „Tagung", so daß am Ende der 1. Lsg. für einen Begriff drei Ausdrücke verwendet waren: „Sitzungsperiode, Sitzungsdauer, Tagung". Die Redaktionskommission des VA's — die die Artikelfolge so, wie sie heute besteht, festsetzte — übergab der Nat.-Vers. die

Wenn man die genannten Bestimmungen mit denen vergleicht, die die alte Reichsverfassung und die Preußische Verfassungsurkunde des Jahres 1850 über die Tagung enthalten, und wenn man von diesen weiter zurückgeht auf die belgische Verfassung vom 7. Februar 1831[6]) und die Chartes Constitutionelles Frankreichs vom 4. Juni 1814[7]) und vom 14. August 1830,[8]) so kann man sich der Erkenntnis nicht verschließen, daß der Tagungsbegriff sämtlicher Verfassungen in allen wesentlichen Punkten der gleiche ist.[9]) Es ist deshalb gerechtfertigt, ihn als Ausgangspunkt für die folgenden Untersuchungen zu nehmen. Er läßt sich allgemein folgendermaßen bestimmen:

Die Tagung ist ein rechtlich selbständiger, von anderen Tagungen unabhängiger, ununterbrochener Tätigkeitszeitraum einer Volksvertretung.

## Der Tagung verwandte Begriffe.

In innerem Zusammenhange mit der Tagung der Weimarer Verfassung stehen die Begriffe „Wahlperiode" und „Sitzung".

Von der Wahlperiode, die im folgenden „Wahlzeit" genannt werden soll, reden die Art. 23, 27 und 31 der Weimarer Reichsverfassung. Die Wahlzeit ist ein Zeitraum, der mit dem Wahltag des Reichstags beginnt[10]) und mit seinem vierten Jahrestage, dem ordnungsmäßigen Ablauf der Wahlzeit, oder außerordentlicher Weise früher, mit der Auflösung des Reichstags entweder durch Verfügung des Reichspräsidenten oder durch Ablehnung eines Antrages des Reichstags auf Absetzung

Art. 27, 35, 37 mit dem Wort „Sitzungsperiode" und den Art. 24 II mit „Sitzungsdauer". Sie stellte zugleich den Antrag (Drucks. 463), die Worte: „Sitzungsperiode" und „Sitzungsdauer" in den Art. 24 II, 27, 35 durch „Tagung", und das Wort „Sitzungsperiode" in Art. 37 durch „Tagungszeit" zu ersetzen. Diesen Antrag nahm die Nat.-Vers. ohne weiteres in der 2. Lsg. an (Verhdlgn. Bd. 327, S. 1281, 1284, 1291, 1299). Abg. Haußmann stellte für die 3. Lsg. den Antrag, auch in Art. 37 an Stelle von „Tagungszeit" das einfache Wort „Tagung" zu setzen. Dann hätte ein einheitlicher Sprachgebrauch bestanden. Statt dessen wurde der in 3. Lsg. vom Abg. Katzenstein handschriftlich eingereichte Antrag, an Stelle der Worte „Tagungszeit" und „Tagung" den alten Ausdruck „Sitzungsperiode" wiederherzustellen, angenommen. Über die Gründe a. a. O. Bd. 328, 2107 ff. — Vgl. die Gegenüberstellung der entsprechenden Artikel der einzelnen Entwürfe und Beschlüsse des VA's und der Nat.-Vers. bei Ebers.

[6]) Titre III, 1; §§ 37, 45; Titre III, 2: § 70,72.

[7]) Lebon, Verf.-Recht d. franz. Republik, 7.

[8]) Art. 37, 42, 44.

[9]) RGStr. 22, 380/1: „Der Ausdruck „Session" als Kollektivbezeichnung für eine länger dauernde, zeitlich und sachlich in sich zusammenhängende, periodisch wiederkehrende Tätigkeit einer hierzu versammelten politischen oder gerichtlichen Körperschaft hat sowohl in der Sprache des englischen Verfassungsrechts wie im Sprachgebrauch der französischen Publizistik eine längst überkommene feste Ausprägung."

[10]) Herrsch. Lehre, vgl. VA, 246; Anschütz, RV, 118, 123; Arndt, RV, 111; Freytagh-Loringhoven, Weim. Verf. i. Lehre und Wirklichkeit, 113; Giese, RV, 113; Preuß, Verf. des Freistaats Preußen, 246. — A. A. Hatschek, Staatsr. I, 415/7

des Reichspräsidenten im Wege der Volksabstimmung endet. Der zwischen Wahl- und Auflösungstag gelegene, von der regelmäßigen Wahlzeit abweichende Zeitraum könnte als abgekürzte Wahlzeit, besser als „Gesetzgebungszeit"[11]) bezeichnet werden, nach der Haupttätigkeit, die der Reichstag in dieser Zeit entfaltet.

Das der Wahlzeit Eigentümliche besteht lediglich darin, die Lebensdauer des Reichstags zu bezeichnen. Mit der Wahlzeit als solcher ist eine Tätigkeit des Reichstages noch nicht notwendig verbunden. Dem Begriff der Wahlzeit eignet es, daß der Reichstag in ihr untätig, passiv, sein kann.

Im Gegensatz dazu stehen die Begriffe der Tagung und Sitzung. Sie stellen den Reichstag in seiner Tätigkeit vor Augen. Der Reichstag tritt innerhalb der Wahlzeit nur im Gewande der Tagung und der dieser untergeordneten, kleineren Tätigkeitseinheit, der Sitzung, handelnd in Erscheinung. Die Wahlzeit ist deshalb ein für die Tätigkeit des Reichstags bedeutungsloser Mantelbegriff.

Von der Sitzung redet die Reichsverfassung in den Art. 30 und 33. Die Sitzung ist der Zeitraum in der Regel unterbrochenen[12]) tatsächlichen und tätigen Zusammenseins der Reichstagsmitglieder am Tagungsort, der mit der Eröffnung durch den Präsidenten beginnt und endet, wenn der Präsident die Sitzung schließt.[13]) Jede Sitzung muß eröffnet werden, auch die erste und die letzte jeder Tagung. Sie ist, zeitlich betrachtet, die kleinste Tätigkeitseinheit des Reichstags. Aus ihrer Summe setzt sich jede Tagung zusammen. Daß sie eine Tätigkeitsform des Reichstags darstellt, ergibt sich aus Art. 30 RV. Dieser geht davon aus, daß in den Sitzungen „verhandelt" wird. Denselben Sinn hat es, wenn Art. 33 RV. z. B. sagt, daß der Reichskanzler Zutritt zu den Sitzungen der Reichstagsausschüsse hat; er erhält dadurch das Recht, an deren Verhandlungen teilzunehmen, mittätig zu sein.

### Beginn, Ende und Unterbrechung der Tagung.

Die Tagung ist ein Tätigkeitszeitraum des Reichstags. Dieses Wort gibt, sofern man den Ton auf „Tätigkeit" legt, im vorliegenden Zusammenhang zu Zweifeln keinen Anlaß. Die Tätigkeit des Reichstags besteht in der Erledigung der ihm durch die Verfassung zugewiesenen Aufgaben.[14])

Von größerer Wichtigkeit ist es, den „Zeitraum", das heißt Beginn und Ende einer Tagung der Weimarer Reichsverfassung zu bestimmen.

[11]) So Hatschek, Staatsr. I, 399.

[12]) Ausnahmen bei Ungehorsam der Abgeordneten gegen die Anordnungen des Sitzungspräsidenten, § 91 Gesch.-O. Dazu Lambach, Herrsch. d. 500, 125 ff.

[13]) § 69 Gesch.-O.

[14]) Eine Zusammenstellung findet sich bei Stier-Somlo, Staatsr. I, 555 ff.

Eine Tagung kann erst mit dem Zeitpunkt beginnen, in dem sich die durch die Wahl bestimmten Reichstagsmitglieder zur Aufnahme ihrer Tätigkeit am Versammlungsort des Reichstags zusammengefunden haben. Diesen Zeitpunkt nennt die Reichsverfassung „Zusammentritt". Sie verwendet ihn in der Tätigkeitsform in den Art. 24 II, 35 I, 1.

Der Begriff des Zusammentritts bedarf näherer Bestimmung. Es wird sich dann zeigen, daß ihm eine rechtliche Bedeutung innewohnt, die für die Feststellung des Tagungsbegriffs der Reichsverfassung von großer Wichtigkeit ist. Diese Bedeutung hängt eng mit der zusammen, die das Wort „Reichstag" in der Reichsverfassung haben kann.

Der Reichstag tritt in der Verfassung in zwei voneinander verschiedenen Formen in Erscheinung: als handlungsunfähiger, unorganisierter, und als handlungsfähiger, konstituierter Reichstag.

Die erste Form bezeichnet den Naturzustand des Reichstags. Dieser tritt ohne sein Zutun[15]) in Erscheinung. Er wird ins Leben gerufen allein durch die Wahlhandlung, auf der die Wahl der einzelnen Reichstagsmitglieder beruht. Solange nichts weiter als die Wahl der Abgeordneten erfolgt ist, bildet der Reichstag lediglich eine zwar persönlich bestimmte, aber unorganisierte Zahl von Menschen, die in allen Teilen des Reiches zerstreut sind. Er ist zwar als Reichstag vorhanden, aber in solchem Zustande nicht verhandlungsfähig, nicht tätigkeitsbereit.[16]) Tätigkeitsmöglichkeit erlangt er erst, wenn seine Mitglieder aus allen Teilen des Reiches herbeieilen und am Sitze der Regierung „zusammentreten".

Der Zweck des Zusammentritts des Reichstags ist, sich in Tätigkeitsbereitschaft zu versetzen. Der verhandlungsunfähige Reichstag ist eine notwendige Vorstufe zur Erreichung dieses Zieles. Alle Handlungen und Geschäfte der Reichstagsmitglieder als Einzelne wie in ihrer Gesamtheit, die erforderlich sind, um dieses Ziel zu erreichen, fallen deshalb unter den Begriff des „Zusammentritts". Dahin gehören alle Vorbereitungshandlungen der Abgeordneten wie: Reise zum Tagungsort einschließlich der ihr vorausgehenden notwendigen Zeit zum Vorbereiten derselben, ferner das Sichversammeln im Reichstagsgebäude, dann vor allem die Handlungen des nunmehr versammelten Hauses, die erforderlich sind, um den Reichstag unmittelbar beratungs- und beschlußfähig zu machen. Wie das im Einzelnen zu geschehen hat, ist der Festsetzung durch die Ge-

[15]) Eine ausdrückliche Annahme der Wahl, wie im alten Recht, ist nicht mehr erforderlich. Der Gewählte ist mit der Wahl Abgeordneter geworden. Einer Willenserklärung seinerseits bedarf es nur, wenn er die Wahl ablehnen will. Vgl. §§ 138/9 Reichsstimmordnung v. 14. 12. 24 RGBl. I, 172. — Arndt, Reichsstaatsr., 125.

[16]) Bornhak, Preuß. Staatsr. I, 432: „Mit . . . der Wahl sind nur die Personen bezeichnet, welche zur Teilnahme am Landtage berechtigt erscheinen." Kieschke, Vertagung . . . ., 19.

schäftsordnung überlassen. Die Geschäftsordnung des Reichstags hat ihre Bestimmungen denen des alten preußischen Abgeordnetenhauses[17]) und denen des alten Reichstags[18]) mit wenigen Änderungen angepaßt. Danach gilt folgendes:[19])

In dem zum Zwecke des Zusammentritts zum ersten Male versammelten Reichstag führt den Vorsitz das an Lebensjahren älteste, und falls es ablehnt, das nächstälteste Mitglied im Reichstag, bis der neugewählte Präsident oder dessen Stellvertreter sein Amt antritt. Der Vorsitzende ernennt vorläufig vier Mitglieder zu Schriftführern. Hiernach läßt er die Namen der Mitglieder aufrufen und, wenn die Beschlußfähigkeit des Hauses feststeht, den Vorstand wählen. Dieser besteht aus dem Präsidenten, seinen Stellvertretern und den Schriftführern.

Wenn der Reichstag alle diese Handlungen vorgenommen hat, ist er handlungs-, beratungs- und beschlußfähig. Er ist damit konstituiert, also „zusammengetreten".

Unter dem „Zusammentritt" des Reichstags hat man also die Gesamtheit der Geschäfte und Handlungen der gewählten Reichstagsmitglieder zu verstehen, die erforderlich sind, um den handlungsunfähigen, unorganisierten Reichstag in einen handlungsfähigen, konstituierten umzuwandeln.

Mit dem Zusammentritt des Reichstages darf das bloße Sichversammeln der Reichstagsmtglieder nicht verwechselt werden. Die Verfassung kennt den Ausdruck „sichversammeln" nicht. An ihn knüpfen sich nicht die Rechtsfolgen des „Zusammentritts", er hat eine untergeordnetere Bedeutung. Ein jedes Zusammenkommen der Reichstagsmitglieder, das auf verfassungsmäßig zulässige Weise erfolgt, ist ein Sichversammeln. Der Reichstag „versammelt sich" zu jeder Sitzung. Es ist ungenau zu sagen: Der Reichstag tritt zur zwanzigsten Sitzung zusammen, wenn er sich in dieser Sitzung nicht konstituiert. Eine Konstituierung ist aber dann unmöglich, wenn der Reichstag, was die Regel ist, in der zwanzigsten Sitzung bereits seit langem konstituiert ist. „Zusammentritt" ist das Sichversammeln des Reichstags nur zu den Sitzungen einer Tagung, die bis zu seiner endgültigen Konstituierung erforderlich sind.

Auf Grund des Art. 23 II RV könnte man versucht sein zu bestreiten, daß „Zusammentritt" und „Sichversammeln" verschiedene Begriffe sind, wenn man diese Vorschrift folgendermaßen auslegt: Man stützt sich auf den Wortlaut der genannten Bestimmung: „Der Reichstag tritt zum ersten Male . . zusammen" und behauptet, sie wolle damit zum Ausdruck bringen, daß der Reichstag immer, wenn er sich versammelt, „zusammentritt", einerlei ob zur ersten oder zu einer folgenden Sitzung jeder Tagung, — daß jedoch die erste Sitzung nicht später als am 30. Tage nach der Wahl stattfinden darf. Es habe keinen Sinn,

[17]) §§ 1/9.
[18]) §§ 1/12.
[19]) §§ 13/8.

von einem „ersten" Zusammentritt zu reden, wenn nicht das Sichversammeln des Reichstags zu den folgenden und allen Sitzungen ebenfalls als Zusammentritt zu gelten habe.

Diese Auslegung des Art. 23 II RV würde aus verschiedenen Gründen unzutreffend sein. Sie würde erstens übersehen, daß die Worte „zum ersten Male" sich nicht auf „zusammentreten", sondern auf „spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl" beziehen. In dieser Verbindung haben sie allerdings einen vernünftigen Sinn, ihre Bedeutung erschöpft sich aber in diesem Zusammenhang. Sie würde zweitens den Art. 35 I RV außer acht lassen, der vom Zusammentritt des „neuen" Reichstags spricht und darunter nicht dessen erste Sitzung als eine unter den vielen folgenden im Auge hat, sondern unter Zusammentritt allein die „Konstituierung" des neuen Reichstags verstehen will. Sie würde drittens den Art. 24 RV, insbesondere dessen Abs. II mißverstehen. Derselbe redet vom Tagungsschluß. Seine Folge ist das Zurücksinken des Reichstags in den handlungsunfähigen Zustand. Der Ausdruck „Wiederzusammentritt" kann deshalb nur „sich wieder verhandlungsfähig machen", also Konstituierung bedeuten. Diese erfolgt aber nur in der ersten oder den ersten Sitzungen einer jeden Tagung.

Als Ergebnis ist deshalb festzuhalten, daß alle Verfassungsbestimmungen, die vom Zusammentritt des Reichstags reden, einen handlungsunfähigen, unorganisierten Reichstag voraussetzen, sei es nun, daß er, wie stets nach einer Neuwahl, noch nie organisiert war, sei es, daß er nach dem Schluß einer Tagung seine Organisation mit freiem Willen aufgegeben hat und dadurch in den verhandlungsunfähigen Zustand zurückgesunken ist. Der Beginn einer jeden Tagung des Reichstags ist also mit seinem „Zusammentritt" im oben erörterten Sinne unlöslich verbunden.

Schloß nach der alten preußischen Verfassung der König, nach der alten Reichsverfassung der Kaiser die Volksvertretung, so gibt die Weimarer Verfassung dieses Recht jetzt dem Reichstag selbst. Nach Art. 24 II RV bestimmt der Reichstag den Schluß der Tagung. Seinen Schließungswillen hat er durch einfachen Mehrheitsbeschluß kundzutun.

Im alten preußischen und Reichsrecht nahm die Erörterung der Fragen, die sich an eine Unterbrechung der Tagung knüpfen, mit anderen Worten, der durch die Art. 51/2 pr. VU und Art. 13, 26 aRV gegebene Begriff der „Vertagung" der Volksvertretung durch die Krone einen breiten Raum ein.[20]) Insbesondere galt es, den Begriff der Vertagung von dem der Schließung abzugrenzen. Das Ergebnis der Untersuchungen war,

---

[20]) Laband, Staatsr. I, 343. — Meyer-Anschütz, Lehrb., 359 f., 511. — Perels, Aut. Reichstagsr., 104/5. — Kieschke, Vertagung, 17 ff. — Arndt, Reichsstaatsr., 101. — Rönne-Zorn, Pr. Staatsr. I, 346 ff. — Bornhak, Pr. Staatsr. I, 432 ff. — Finger, Staatsr. d. Dtsch. Reiches, 266/7.

daß die Schließung eine rechtliche, die Vertagung nur eine tatsächliche Unterbrechung der Tätigkeit des Reichstags bezw. Landtags zur Folge hatte. Das hieß: Die Schließung hob die Organisation des Reichstags bezw. des Abgeordnetenhauses auf, beseitigte Präsidium und Ausschüsse und die Nichtverfolgbarkeit der Abgeordneten und ließ unerledigte Arbeiten der Volksvertretung als erledigt gelten. Die Vertagung dagegen hatte keine dieser Wirkungen. Am Ende einer Vertagung nahmen die Volksvertretungen Preußens bezw. des alten Reiches ihre Arbeiten mit derselben Organisation da wieder auf, wo sie sie zu Beginn derselben liegen gelassen hatten. Die Vertagung schob die Arbeiten der Volksvertretung lediglich um eine gewisse Zeit hinaus.

Ein Vertagungsrecht, wie es der Krone früher in einzelnen in ihr Ermessen gestellten Fällen zustand, kennt die Weimarer Verfassung nicht. Das hat folgende Wirkung: Konnte die Krone, nachdem die Volksvertretung ihre Arbeiten in der Hauptsache erledigt hatte, statt der Schließung mit ihren oben dargestellten Folgen die einfachere Vertagung wählen, so ist heute in einem solchen Falle die Vertagung unzulässig.[21]) Wenn der Reichstag der Weimarer Verfassung seine Arbeiten zur Zeit in der Hauptsache erledigt hat, muß er die derzeitige Tagung schließen. Er darf sich also nicht mit einer die Schließung ersetzenden Vertagung begnügen.[22])

Im alten Staatsrecht gab es neben der oben erörterten Vertagung durch die Krone noch eine Selbstvertagung des Reichstags bezw. des Abgeordnetenhauses. Sie war und ist Ausfluß des Rechts jeder Volksvertretung, ihren Geschäftsgang selbständig zu regeln, das heißt, ihre Sitzungen zu schließen und Zeit und Tagesordnung der nächsten Sitzung festzusetzen.

Dieses Recht der Selbstvertagung steht auch dem Reichstag der Weimarer Verfassung zu, obwohl diese davon nichts sagt. Aus dem Wesen dieser Vertagung folgt jedoch, daß sie sich in der Regel nur auf kurze Zeiträume erstrecken darf. Sie findet ihre Rechtfertigung einmal in dem menschlichen Ruhebedürfnis, ferner in der Notwendigkeit sowohl des Vorstandes wie der einzelnen Reichstagsmitglieder, die nächste Sitzung vorzubereiten. Zuweilen sind auch andere Erwägungen Ursache zur Selbstvertagung, wie etwa vorübergehender Mangel an beratungsfähigem Arbeitsstoff für die Vollversammlung oder politische Verwicklungen, die die Tätigkeit der Volksvertretung beeinträchtigen.

---

[21]) A. A. Hatschek, Staatsr. I, 409. — Anschütz, RV, 121. Dieser läßt längere, d. h. wohl einen Tagungsschluß ersetzende Arbeitspausen zu.

[22]) Giese, RV, 115, der nur „kurzfristige Vertagungen" für zulässig hält. Stier-Somlo, Staatsr. I, 582.

## II. Gliederung der Wahlzeit in Tagungen.

### Die ordentlichen Tagungen.

Nach diesen allgemeinen Erörterungen ist zu ermitteln, ob die Reichsverfassung Vorschriften enthält, die den Zeitpunkt des Beginnes und des Endes einer Tagung zwingend festsetzen, oder ob und inwieweit es im freien Ermessen des Reichstags liegt, zu einer Tagung zusammenzutreten und sie zu schließen.

Die hier maßgebenden Vorschriften sind die Art. 23 II, 24 RV. Nach ihnen „muß" der Reichstag spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl, „muß" er auch am ersten Novembermittwoch jeden Jahres zusammentreten, das heißt eine neue Tagung beginnen.

Aus der Aussageform „tritt zusammen" in Art. 24 I RV gegenüber der in Abs. II ausdrücklich verwendeten Mußform: „muß ihn früher berufen", ist nicht zu schließen, daß Abs. I den Zeitpunkt des Zusammentritts in das Belieben des Reichstags stellen wollte, daß er also nur eine Sollvorschrift enthält. Beide Formen finden sich z. B. auch in den Art. 22 I und 23 I RV. Der erstere sagt: Die Abgeordneten „werden" in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl gewählt. Der Wahltag „muß" ein Sonntag . . . sein. Und in Art. 23 I heißt es: Der Reichstag „wird" auf vier Jahre gewählt. Spätestens am sechzigsten Tage nach ihrem Ablauf „muß" die Neuwahl stattfinden. Niemand wird daran zweifeln, daß alle diese Sätze zwingende Bestimmungen enthalten, die keine Abweichung gestatten, sofern sie die Verfassung nicht selbst vorsieht. Die Aussageform ist die allgemeine Einkleidung eines zwingenden Rechtssatzes auf allen Rechtsgebieten. Das Verfassungsrecht macht hier keine Ausnahme. Wenn die Verfassung eine nachgiebige Vorschrift schaffen und ihre Anwendung dem freien Ermessen der dazu berufenen Organe überlassen will, so bringt sie das durch die entsprechenden Ausdrücke „kann und soll" deutlich zum Ausdruck.[23])

Wenn wir den Art. 24 I, 2 RV, demzufolge der Reichspräsident oder ein Drittel der Reichstagsmitglieder die frühere Berufung fordern können, vorläufig außerhalb der Betrachtung lassen und seine ausführliche Erörterung für später vorbehalten, so kann jetzt festgestellt werden, daß der Reichstag auf Grund des Art. 24 Abs. I Satz 1 RV an jedem ersten Novembermittwoch zusammentreten und damit eine neue Tagung beginnen muß. Der neue Tagungsbeginn hat zur notwendigen Voraussetzung, daß der Reichstag vor jedem ersten Novembermittwoch seine Tagung geschlossen hat. Denn nur ein unorganisierter Reichstag kann „zusammentreten". Unorganisiert aber ist nur ein Reichstag, der bisher noch niemals zusammengetreten ist, oder der, wenn er bereits einmal zusammengetreten war, seine Tagung nunmehr geschlossen und sich damit wieder in den verhandlungsunfähigen Zustand versetzt hat.

[23]) z. B. Art. 25 I RV.

Solcher Schließung der Tagung vor dem ersten Novembermittwoch jeden Jahres stehen nach der offenbaren Ansicht des Verfassungsgesetzgebers Hindernisse nicht entgegen. Es liegt in der Natur der Jahreszeit und ist seit langen Jahrzehnten nicht nur in Preußen und im Reich, sondern auch in anderen Staaten mit neuzeitlichen Volksvertretungen üblich gewesen, zu Beginn des Hochsommers die Tagung zu schließen und eine längere, meist mehrmonatige, bis zum Spätherbst dauernde Ferienpause eintreten zu lassen.

Man könnte sich zwar auf die herrschende Meinung im alten Reichsrecht berufen und ihr entsprechend sagen: Der Reichstag ist nicht gezwungen, jährlich seine Tagung zu Beginn der Sommerferien zu schließen. Den Vorschriften der Verfassung ist Genüge getan, wenn sich der Reichstag bis Anfang November vertagt. Art. 24 RV hat nur im Auge, daß der Reichstag am ersten Novembermittwoch jeden Jahres „versammelt" ist; nicht notwendig dagegen ist, daß er in der Rechtsbedeutung des Wortes „zusammentritt".[24])

Wer diese Ansicht vertritt, müßte den Beweis dafür erbringen, daß „zusammentreten" und „sichversammeln" gleichbedeutende Begriffe sind. Schon die Verschiedenheit der Ausdrücke spricht dagegen. „Zusammentritt" kann, wie bereits ausgeführt ist,[25]) nur bedeuten, daß der Reichstag sich von dem unorganisierten Zustand seiner wahllos im Reich zerstreuten Mitglieder in den verhandlungsfähigen Zustand versetzt. Dazu unerläßlich ist das tatsächliche „Sichversammeln", das „Sichzusammenfinden" der Reichstagsmitglieder am Tagungsort. Das Sichversammeln der Reichstagsmitglieder erfolgt nicht nur zu Beginn einer Tagung, sondern zu jeder Sitzung, sei es nach einer kurzen oder längeren Vertagung. Die Wirkungen aber, die die Verfassung dem Sichversammeln des Reichstags zu B e g i n n einer Tagung beilegt, kennzeichnen das Wesen des Zusammentritts: Beginn der Tagung, Arbeitsmöglichkeit und -fähigkeit des Reichstags, Wahl des Vorstandes, Eintritt der Nichtverfolgbarkeit seiner Mitglieder, Wirksamkeit seiner Beschlüsse usw. Zu jedem Zusammentritt des Reichstags gehört das tatsächliche Sichversammeln seiner Mitglieder, aber nicht jedes Sichversammeln hat die Bedeutung des Zusammentritts.

Aber abgesehen davon ist die Berufung auf das frühere Recht nicht stichhaltig, da die damals herrschende, oben wiedergegebene Lehre als unbegründet und unrichtig angesehen werden muß:

[24]) RGStr. 22, 387: „Der Art. 13 RV. spricht weder den Worten noch dem Sinne nach von jährlichen Sitzungsperioden, sondern lediglich von der jährlich stattfindenden „Berufung" . . Damit ist der konstituionelle Grundsatz zum Ausdruck gelangt, daß kein Kalenderjahr vergehen darf, ohne daß der Reichstag kraft kaiserlicher Einberufung versammelt ist." Ebenso Arndt, Reichsstaatsr. 131. — v. Seydel, Comm., 168; — Kieschke, Vertagung . . ., 11.

[25]) S. 5 f.

Dem Zusammentritt des neuen Reichstags entspricht in der alten preußischen und Reichsverfassung die Berufung und Eröffnung der Volksvertretung durch den König bezw. den Deutschen Kaiser. Die Berufung war die Aufforderung der Krone an die Mitglieder der Volksvertretung, sich verhandlungsfähig zu machen, sich zu konstituieren. Die Berufungsverordnungen des Deutschen Kaisers lauteten deshalb auch:[26]) „Der Reichstag wird berufen, am . . . . zusammenzutreten. . . ." Daß dem Zusammentritt eine besondere Eröffnungssitzung vorausgehen mußte, änderte an dem Rechtsgehalt der Berufung nichts, machte diese nur mannigfaltiger.

Die Berufung zum Zusammentritt des alten Reichs- und preußischen Landtags mußte jährlich erfolgen. Art. 76 pr. VU [27]) bestimmte ausdrücklich, daß der preußische Landtag regelmäßig in dem Zeitraum von Anfang des Monats November bis zur Mitte des folgenden Januar, also jährlich einberufen werden mußte. Auch Art. 13 aRV setzte eindeutig fest: „Die Berufung des . . . Reichstags findet alljährlich statt. . . ." An dem zwingenden Charakter dieser Bestimmungen hat bisher niemand gezweifelt. An dem Rechtsgehalt des Begriffes der Berufung, der dem oben erörterten des Zusammentritts der Weimarer Verfassung entspricht, läßt sich nicht deuteln und biegen.

Eine jährliche Berufung hat unbestritten rechtlich und begrifflich notwendig eine Schließung des alten preußischen Land- und des Reichstags zur Voraussetzung gehabt, es sei denn, daß beide Häuser zum ersten Male nach der Wahl berufen wurden. Mußte also der preußische Landtag und mit ihm das Abgeordnetenhaus zwischen November und Januar berufen werden, so mußte der König seine Tagung stets so schließen, daß die nächste Berufung wieder in der verfassungsmäßig festgelegten Zeit erfolgen konnte. — Der Deutsche Kaiser war innerhalb der Jahresfrist an einen Berufungszeitpunkt oder -raum nicht gebunden. Aber auch er war, da die Berufung des Reichstags jährlich stattfinden mußte, gezwungen, vorher, und somit in der Regel jährlich, den Reichstag zu schließen.

Das preußische Abgeordnetenhaus ist denn auch bis zum Jahre 1911 — mit Ausnahme der Jahre 1904—05[28]) — stets verfassungsmäßig, das heißt jährlich berufen und geschlossen worden. Desgleichen ist der alte Reichstag bis zum Ende des siebenten Reichstags am 25. Januar 1890 mindestens einmal jährlich berufen und geschlossen worden. In der Folgezeit änderte sich allerdings diese der Verfassung entsprechende Übung aus Gründen, die später ausführlich erörtert werden sollen,[29]) da

[26]) z. B. RGBl. 1914, 271. — Die Verordnungen des Königs von Preußen reden von „zusammenberufen" beider Häuser des Landtags: GS. 1882, 1, 363; 1913, 267, 401.

[27]) in d. Fassg. d. Ges. v. 18. 5. 1857, GS. 369. — Bornhak, Pr. Staatsr. I, 434.

[28]) 1. Session der XX. Legislaturperiode.

[29]) S. 48/9 unten.

sie auch für das heute geltende Recht von entscheidender Bedeutung sind.

Die durch die alte preußische und die alte Reichsverfassung geforderte „jährliche" Berufung der Volksvertretung war auch ihren Vorbildern eigentümlich. Die belgische Verfassung vom Jahre 1831, das Urbild der preußischen des Jahres 1850, setzte in Art. 70 fest: „Les chambres se réunissent de plein droit chaque année le deuxième mardi de novembre, à moins qu'elles n'aient été réunis antérieurement par le roi." — Belgien wieder entnahm die jährliche Berufung der Charte Constitutionelle Frankreichs vom 7. August 1830. Sie sagt in Art. 42: „Le roi convoque chaque année les deux chambres."

Diese Vorgeschichte des Art. 24 I, 1 der Weimarer Reichsverfassung läßt somit zur Genüge erkennen, daß es nicht damit getan ist, wenn der Reichstag sich jährlich am ersten Novembermittwoch in der tatsächlichen Bedeutung des Wortes „versammelt" oder „versammelt ist", sondern daß er, wenn er nicht schon verhandlungsunfähig ist, vorher in den arbeitsunfähigen, unorganisierten Naturzustand zurückgetreten sein muß, um dann am ersten Novembermittwoch von neuem „zusammentreten", sich konstituieren zu können.

Nach Art. 24 I RV muß eine vierjährige Wahlzeit also mit vier in der Regel am ersten Novembermittwoch beginnenden Tagungen ausgefüllt sein. Hinzu kommt kraft Gesetzes noch eine fünfte Tagung. Art. 23 II RV schreibt nämlich unabhängig von Art. 24 I RV vor, daß der Reichstag „zum ersten Male" spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammentritt.

Diese Vorschrift ist auf Grund folgender Erwägungen erlassen: Da der Wahltag eines Reichstages nicht festliegt, sondern bei jeder neuen Wahl ein anderer ist, kann es vorkommen, daß ein Reichstag zum Beispiel im Februar neugewählt wird. Hätte die Verfassung den Art. 23 II RV nicht aufgenommen, so wäre, wenn ein Drittel der Reichstagsmitglieder oder der Reichspräsident von dem ihm nach Art. 24 I Satz 2 RV zustehenden Recht, die vorzeitige Berufung des Reichstags zu verlangen, keinen Gebrauch machen, die Möglichkeit vorhanden, daß die Reichsregierung vom Zeitpunkt des Endes des alten Reichstags bis zum ersten Novemberzusammentritt des neuen Reichstages ohne Überwachung durch die Volksvertretung arbeitet. Ein solcher Zustand erschien den Vätern der Verfassung nicht wünschenswert. Sie trafen, um eine so lange parlamentslose Zeit unmöglich zu machen, die Bestimmung des Art. 23 II RV. Ihr zufolge muß der im Februar neugewählte Reichstag bereits im März zu seiner ersten Tagung zusammentreten. Findet der Reichstag jetzt noch keine Arbeit vor, so kann er die Tagung nach Einsetzung der ständigen Ausschüsse des Art. 35 RV wieder schließen. Er muß sie im anderen Falle spätestens so zeitig schließen, daß er gemäß Art. 24 I, 1 RV am ersten Novembermittwoch zu einer neuen Tagung zusammentreten kann.

Der Fall, daß die Neuwahl des Reichstags so erfolgt, daß sein Zusammentritt gemäß Art. 23 II RV kurz vor dem jährlichen Novemberzusammentritt stattfinden müßte, die Arbeiten des Zusammentritts innerhalb kurzer Frist also zweimal notwendig würden, wird wohl selten eintreten. Der Hochsommer ist erfahrungsgemäß in der Regel keine Zeit bedrohlicher politischer Spannungen, in dieser Jahreszeit wird es zu einer Reichstagsauflösung und Neuwahlen also selten kommen. Denkbar wäre der Fall, wenn eine Reihe von Reichstagen durch Ablauf der Wahlzeit ein natürliches Ende fänden, da sich der Tag der Neuwahl für jeden folgenden Reichstag regelmäßig bis zu sechzig Tagen über den Wahltag des alten Reichstags hinausschieben kann. Dadurch müßte er einmal auch in den Hochsommer fallen. Wenn die Neuwahl zum Beispiel im August erfolgte, müßte der Reichstag zum ersten Male spätestens im September zu einer Tagung zusammentreten. Findet er genügend Arbeit vor, so kann er unter Verzicht auf Sommerferien unbedenklich tagen. Er müßte aber, um der Bestimmung des Art. 24 I RV zu genügen, diese erste Tagung so schließen, daß er am ersten Novembermittwoch wieder zusammentreten kann.

Als Ergebnis läßt sich somit feststellen: Durch die Art. 23 II und 24 I, 1 RV wird die Wahlzeit eines jeden Reichstags, die ordnungsmäßig durch Zeitablauf endet, in fünf Tagungen zerlegt. Weil diese Tagungen von der Verfassung ausdrücklich vorgeschrieben und ihr Beginn zeitlich genau bestimmt ist, kann man sie „ordentliche"[30]) Tagungen nennen.

### Außerordentliche Tagungen.

Den Beginn der fünf ordentlichen Tagungen einer regelmäßigen Wahlzeit bezeichnet die Verfassung mit „Zusammentritt". Abweichend davon spricht Art. 24 Abs. II RV vom „Wiederzusammentritt" des Reichstags. Dieser leitet die „außerordentlichen" Tagungen desselben ein.

Weil die Weimarer Verfassung nicht, wie ältere Verfassungen,[31]) ausdrücklich von außerordentlichen Tagungen spricht, könnte man geneigt sein anzunehmen, daß sie solche nicht kenne. Dem aber steht Art. 24 II RV entgegen. Er sagt: „Der Reichstag . . bestimmt den Tag des Wiederzusammentritts." Eine solche Bestimmung kommt für den Beginn der ordentlichen Tagungen nicht in Frage. Hier hat die Verfassung die Bestimmung selbst getroffen, sie also dem Reichstag aus der Hand genommen.[32]) Sinn hat Art. 24 II RV, wenn mit dem „Wiederzusammentritt" der Beginn „außerordentlicher" Tagungen gemeint ist. Solche sind nur dann möglich, wenn der Reichstag die Hauptarbeiten der ordentlichen Tagung schon frühzeitig beendet hat

[30]) Gmelin in: Pol. Handwörterbuch II, 611.

[31]) z. B. Art. 76, pr. VU. — Art. 70 III, belg. Verf.

[32]) mit Ausnahme des Falls der „vorzeitigen Berufung" nach Art. 24 I, 2 RV. Vgl. S. 19 ff. u.

und dieselbe schließen will, bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Tagung aber noch wichtige, schneller Erledigung bedürftige Vorlagen erwartet. Diese sind dann in einer außerordentlichen Tagung zu bearbeiten.

Den „Wiederzusammentritt" bestimmt der Reichstag am Ende der ordentlichen Tagung für den Zeitpunkt, in dem aller Voraussicht nach die neuen erwarteten Vorlagen soweit vorbereitet sind, daß sie dem Reichstag zugeleitet werden können. Hat also der Reichstag im Februar bereits die Arbeiten der ordentlichen Tagung erledigt, insbesondere den Haushaltsplan fertiggestellt, und erwartet er im Mai etwa neue eilige Vorlagen, so bestimmt er den Wiederzusammentritt auf einen Tag des Monats Mai und schließt seine ordentliche Tagung.[33])

Hält dagegen der Reichstag bis zum Beginn der nächsten ordentlichen Tagung eine außerordentliche Tagung nicht für erforderlich, so darf er über seinen nächsten Zusammentritt keine Bestimmung treffen. Er muß am ersten Novembermittwoch ohne weiteres und kraft Gesetzes zusammentreten. Macht sich in der Zwischenzeit trotzdem unerwartet das Bedürfnis für ein Tätigwerden des Reichstags geltend, so kann dem nur durch vorzeitige Berufung desselben seitens des Reichspräsidenten oder eines Drittels der Reichstagsmitglieder Rechnung getragen werden.

Alle außerordentlichen Tagungen muß der Reichstag in gleicher Weise wie die ordentlichen, das heißt immer dann schließen, wenn der Tagungsstoff zur Zeit in der Hauptsache erledigt ist, spätestens aber so, daß dem Zusammentritt am ersten Novembermittwoch nichts im Wege steht.

## III. Selbstversammlungs-, -schließungs- und -vertagungsrecht des Reichstags.

### Geschichtliches.

Der Punkt, in dem die Weimarer Verfassung am wesentlichsten von der alten preußischen und Reichsverfassung abweicht, ist der des Selbstversammlungs-, -schließungs- und -vertagungsrechts.

Nach der alten Reichs- und preußischen Verfassung[34]) setzte allein die Krone, das heißt der Deutsche Kaiser oder der König von Preußen die Volksvertretung in den Stand, tätig zu werden. Der Reichs- bezw. Landtag durfte sich nicht versammeln und seine Tätigkeit beginnen, ohne vom Kaiser bezw. vom König berufen und persönlich oder durch einen von ihm eigens dazu beauftragten Vertreter eröffnet zu

[33]) Der Reichstag muß den Tag genau bestimmen. Eine Übung, wie sie auf S. 40 u. Ziffer 4 für den Wiederbeginn eines Tagungsabschnitts dargestellt ist, wäre nicht zulässig.

[34]) Laband, Staatsr. I, 341 ff.; Meyer-Anschütz, Lehrb., 510 f.; Bornhak, Pr. Staatsr. I, 432 ff.; Rönne-Zorn, Pr. Staatsr. I, 338 ff., 345 ff.

sein. Die Berufung erfolgte im Wege einer im Reichsgesetzblatt bezw. in der Preußischen Gesetzessammlung veröffentlichten Verordnung. Sie war Gültigkeitsvoraussetzung für das Dasein der Volksvertretung überhaupt. Eine Versammlung des Reichstags ohne kaiserliche Berufung wäre rechtswidrig, die Beschlüsse eines solchen Reichstags wären nichtig gewesen.

Die genannten Volkvertretungen durften ihre Tätigkeit auch nicht ohne Genehmigung der Krone unterbrechen. Der Deutsche Kaiser bezw. der König von Preußen vertagte die Volksvertretung. Das geschah in der Form eines Allerhöchsten Erlasses, der in der Vertagungssitzung von einem Beauftragten der Krone verlesen wurde.

Auch das Ende des Reichs- bezw. Landtags wurde allein durch die Krone bestimmt. Die Schließung der Volksvertretung erfolge ebenfalls durch eine Allerhöchste Verfügung, die in der Schlußsitzung verlesen wurde. Damit war die Tagung geschlossen und jede weitere Tätigkeit der Volksvertretung unterbunden.

In dieser Regelung kam deutlich zum Ausdruck, daß die Volksvertretungen des alten Reichs und des alten preußischen Staates an der Staatsgewalt verfassungsmäßig nicht den mindesten Anteil hatten. Ihr Wirken hing allein ab von dem Willen der Krone. Jede konstitutionell beschränkte Monarchie wird sich, wenn irgend möglich, das Recht vorbehalten, Beginn, Ende und Unterbrechung der ihre Machtvollkommenheiten einschränkenden Volksvertretung nach eigenem Ermessen zu bestimmen.

Auf der anderen Seite widerstrebt es dem Wesen einer selbstbewußten Volksvertretung, Beginn und Dauer ihrer Tätigkeit von einem ihr fremden und in vielen Dingen widerstreitenden Willen bestimmt zu sehen. Dies um so mehr, wenn, was in den neueren konstitutionell beschränkten Monarchien die Regel zu sein pflegte, die Volksvertretung mit dem allmählich erwachenden und wachsenden Bewußtsein und Willen auftrat, alleiniger Inhaber der Staatsgewalt und Träger des Volkswillens zu sein.

Als deshalb infolge der Revolution des Jahres 1918 Kaiser- und Königtum und mit ihm die beschränkenden Fesseln für die Wirksamkeit der damals bestehenden Volksvertretungen dahinsanken, war es selbstverständlich, daß die Weimarer Nationalversammlung dem neuen Reichstag das von der Verwaltung nicht eingeengte Recht gab, Beginn und Ende seines Bestehens innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken selbst zu bestimmen. Die Verfassung schaltete damit den Einfluß der Verwaltung auf die Gesetzgebung bewußt aus und brachte den Grundsatz der Gewaltenteilung in diesem Punkte zur Geltung.

Das Selbstversammlungs-, -vertagungs- und -schließungsrecht des neuen Reichstags war allerdings nicht in allen Verfassungsentwürfen vorgesehen. Hugo Preuß, der Vater der

Verfassung, war aus Zweckmäßigkeitsgründen gegen dasselbe. Er hielt die Selbständigkeit des Reichstags für hinreichend gesichert, wenn die Verfassung das selbsttätige Zusammentreten der Volksvertretung zu bestimmten Zeiten zwingend vorschrieb. Nur für den ersten Zusammentritt nach der Neuwahl sollte eine Berufung erfolgen. Er gab das Berufungs-, ferner auch das Vertagungs- und Schließungsrecht dem an Stelle der erblichen Monarchie eingesetzten, aus freier Wahl des Volkes für sieben Jahre gewählten Reichspräsidenten.[35])

Preuß maß dem genannten Recht des Reichstags nicht die Bedeutung bei, die ihm die Mehrzahl der Mitglieder des Verfassungsausschusses beilegen zu müssen glaubte. Er wies darauf hin,[36]) daß eine Machterweiterung des Reichstages in diesem Punkte illusorisch sei. Es handele sich bei der Ausübung des Schließungs-, Vertagungs- und Berufungsrechts nicht um materielle Macht, sondern lediglich um Geschäftsführung, die leichter vom Reichspräsidenten unter Mitwirkung der Regierung vor sich gehe. In erster Linie sei es die Regierung, die das in Vorbereitung befindliche Material für die Tätigkeit des Reichstags kenne und daher am besten beurteilen könne, ob ein Interesse daran besteht, daß die Tagung fortdauert. Dem Reichspräsidenten das Recht auf Vertagung und Schließung zu entziehen sei deshalb nicht praktisch. Im übrigen bedeute es nur einen formalen Unterschied, wenn man dem Reichspräsidenten das genannte Recht nähme. Denn tatsächlich erfolge eine Vertagung und Schließung des Reichstags doch stets nach Einigung zwischen der Regierung und dem Aeltestenrat des Reichstags. Es könne sich also nur um die Frage drehen, in wessen Namen die Vertagung und Schließung ausgesprochen werden solle. Diese Frage aber halte er nicht für wesentlich. Im Gegenteil sei vielmehr eine gewisse Verbindung, wenn auch nur formeller Art, zwischen dem Reichspräsidenten und dem Parlament sehr segensreich.[37])

Der Vorsitzende des Verfassungsausschusses Haußmann bestätigte auf Grund seiner Erfahrungen bei der Führung der Geschäfte des Präsidiums, daß das Reichstagspräsidium aus inneren, sachlichen Gründen wegen der Anberaumung von Sitzungen immer bei der Regierung anfragen müsse. Er hatte ferner grundsätzliche Bedenken darüber, ob die Bestimmung über Beginn und Schluß einer Tagung nicht eine Funktion der Staatsgewalt sei, die, wie der Reichspräsident, an die Spitze der Regierung gesetzt sei.

Aber die Mehrzahl der Mitglieder des Verfassungsausschusses und der Nationalversammlung, im Vollgefühl der eben errungenen Machtfülle des Reichstags, und bedacht auf letzte Selbständigkeit und Unabhängigmachung der Volksvertretung,

[35]) Regierungsvorlage, Art. 45/6.
[36]) VA, 450, 2. Lsg.
[37]) VA, 250, 1. Lsg.

folgte, und mit Recht, diesen Ausführungen nicht, änderte vielmehr den Preuß'schen Regierungsentwurf und setzte das Selbstbestimmungsrecht des Reichstags durch. Der Abgeordnete Dr. Zöpfel führte aus, indem er, praktische Erwägungen hintenanstellend, den Hauptwert auf die grundsätzlich veränderte Stellung des Reichstags im neuen Reich legte:

„Ich möchte dem Gedanken entgegentreten, als ob der Reichstag von der Reichsregierung abhängig sei; wir müssen ihn auch formell unabhängig machen. Der Reichstag ist souverän und tritt ohne besonderes Mitwirken der Regierung zusammen, allein auf den Ruf seines Präsidenten . . . ."[38])

„Es wäre eine Selbstentmündigung des Reichstags, wenn über seinen Zusammentritt der Präsident bestimmen würde. Die Sorgen über die technischen Vorgänge sind die gleichen, wenn der Präsident ihn schließt. Der Präsident wird sich mit dem Reichstag benehmen müssen, und die Verhandlungen werden uns nicht erspart bleiben."[39])

Der Abgeordnete Dr. Cohn[40]) hielt das Berufungs-, Vertagungs- und Schließungsrecht des Reichspräsidenten für einen Widerspruch zum Recht des Reichstags, Umfang, Dauer und Inhalt seiner Tagung selbst zu bestimmen, für ein Überbleibsel von der alten Abhängigkeit des Reichstags von der Obrigkeit. Dies entspreche nicht mehr der veränderten Stellung des neuen Reichstags.

Unter berechtigter Billigung aller dieser Erwägungen schuf dann die Nationalversammlung die dem Reichstag das Selbstversammlungs- und -schließungsrecht gewährenden Verfassungsbestimmungen.

### Das Selbstversammlungsrecht im besonderen.

An dieser Stelle soll vor allem das Selbstversammlungsrecht des Reichstags betrachtet werden. Es umfaßt einmal das Recht des „Zusammentritts" des Reichstags zu einer neuen Tagung, dann aber auch begrifflich das „Sichversammeln" des Reichstags innerhalb einer Tagung als Folge einer Vertagung.

Das „Sichversammeln" kann verschiedene Bedeutungen haben. Man versteht darunter sowohl das bloß tatsächliche Sich-zusammen-finden der Reichstagsmitglieder am Tagungsort, als auch deren Zusammentreten in der oben entwickelten Rechtsbedeutung dieses Ausdrucks. Die andere Spielart der Bedeutung des Wortes „sichversammeln" knüpft an das tatsächliche Sichzusammenfinden an und wird erkannt, wenn man fragt, ob dieses Sichversammeln nach einer kurzen oder nach einer langen Vertagung stattfindet.

[38]) VA, 246.
[39]) VA, 451.
[40]) VA, 250.

Diese letztere Unterscheidung hat im neuen Verfassungsrecht seine Bedeutung eingebüßt. Im alten Staatsrecht aber war sie von Wichtigkeit. Längere Vertagungen der Volksvertretung durfte nämlich nur die Krone vornehmen, folglich hing auch der Zeitpunkt des Sichversammelns nach einer solchen langen Vertagung einzig und allein vom Willen der Krone ab. Da die Weimarer Verfassung ein solches längeres Vertagungsrecht — entgegen der Übung des neuen Reichstags[41]) — nicht kennt, fehlt es für die Betrachtung des Selbstversammlungsrechts in diesem Zusammenhang an begründetem Interesse.

Dasselbe gilt aus einem anderen Grunde auch für das Sichversammeln nach kurzen Vertagungen. Kurze Vertagungen konnte bereits der alte Reichstag vornehmen. Ihm stand in diesem Umfange das Selbstvertagungsrecht und damit auch das Recht zu, sich nach der kurzen Vertagung, seinem freien Ermessen entsprechend, von neuem selbständig zu versammeln. Es ist Ausfluß des Rechts jeder Volksvertretung, Geschäftsordungsfragen nach Zweckmäßigkeitserwägungen selbständig zu regeln. Der neue Reichstag hat es in gleicher Weise wie der alte. Es bedarf deshalb keiner Erörterung mehr.

Die Neuerung des Selbstversammlungsrechts in der Weimarer Reichsverfassung beschränkt sich also lediglich auf den „Zusammentritt" des Reichstags. Man könnte dieses Recht genauer das Selbstzusammentrittsrecht im Gegensatz zu dem früheren Berufungsrecht nennen.

Die Weimarer Verfassung kennt den Begriff des Zusammentritts in zwei dem Stärkegrade nach unterschiedenen Formen: einer schwächeren und einer stärkeren.

Bei der ersten Art bestimmt die Verfassung selbst den Tag des Zusammentritts. Dem Reichstag bleibt nur überlassen, den genauen Zeitpunkt festzusetzen. Diese abgeschwächte Form des Selbstzusammentritts des Reichstags findet sich in den Art. 23 II, 24 I, 1 RV. Wenn der Reichstag nicht gemäß Art. 23 II RV vorzeitig auf einen früheren Tag zusammengerufen wird, muß er am dreißigsten Tage nach der Wahl, muß er am ersten November-Mittwoch kraft Gesetzes ohne besondere Aufforderung zusammentreten.

Das vollkommene Selbstversammlungsrecht kommt jedoch in vollem Maße erst da zum Ausdruck, wo dem Reichstag überlassen ist, auch über den Tag seines Zusammentritts nach freiem pflichtmäßigem Ermessen zu bestimmen. Diese stärkere Form des Selbstzusammentrittsrechts hat die Reichsverfassung nur spärlich verwendet. Sie tritt in den Hauptfällen lediglich hilfsweise in Erscheinung. Während eines Spielraums von 29 Tagen nach der Neuwahl steht dem Reichstag das Recht zu, seinen Zusammentritt frei zu bestimmen, wenn er es nicht vorzieht, am letzten gesetzlich festgelegten Tage, dem dreißigsten,

[41]) S. 38 f. unten.

ohne weiteres zusammenzutreten. Das freie Zusammentrittsrecht kommt weiter — und dieses einzige Mal selbsändig — in Art. 24 II RV zum Ausdruck. Ihm zufolge bestimmt der Reichstag vollkommen selbständig, wann er zu einer außerordentlichen Tagung zusammentreten will. Von erheblicher praktischer Bedeutung ist diese Vorschrift nicht, da außerordentliche Tagungen verhältnismäßig selten sind.

### Das vorzeitige Berufungsrecht.

Seinen letzten und bedeutendsten, aber wiederum nur hilfsweise in Erscheinung tretenden und, wie unten zu zeigen ist, mangelhaft zum Ausdruck gekommenen Niederschlag hat das Selbstversammlungsrecht in seiner stärkeren Form in Art. 24 Abs. I Satz 2 RV gefunden. Diese schon häufig erwähnte Bestimmung gibt neben dem Reichspräsidenten einem Drittel der Reichstagsmitglieder das Recht, vom Reichstagspräsidenten zu verlangen, daß er den Reichstag vor dem ersten November-Mittwoch beruft.

Damit ist die Bedeutung dieser Vorschrift aber nicht erschöpft. Nach ihrer Stellung in der Verfassung hat es zwar den Anschein, als ob Reichspräsident und Reichstagsdrittel nur mit Bezug auf die jährlich am ersten November-Mittwoch beginnenden ordentlichen Tagungen einen vorzeitigen Zusammentritt verlangen könnten. Danach hätte ihnen die Verfassung ein vorzeitiges Berufungsrecht nicht in dem Falle gegeben, daß der Reichstag nach Art. 24 II RV den Tag des Wiederzusammentritts zu einer außerordentlichen Tagung zum Beispiel auf einen drei Monate nach dem Schluß der ordentlichen Tagung liegenden Zeitpunkt festgesetzt hat, in der Zwischenzeit aber unvorhergesehene Umstände wie Krieg, Unruhen usw. eintreten, die den Wiederzusammentritt des Reichstags schon längere Zeit vor dem festgesetzten Tage erforderlich machen.

Das würde mit dem in der Verfassung von Weimar niedergelegten Grundsatz des Selbstversammlungsrechts des Reichstags unvereinbar sein. Vielmehr muß der Reichstag jederzeit, wenn die Verhältnisse das erfordern, zu einer Tagung zusammentreten können, um in die Lage zu kommen, ihnen mit gesetzgeberischen, politischen oder Machtmitteln, je nach dem Erfordernis der Stunde, gerecht werden zu können. Die Bestimmung des Art. 24 I, 2 RV über das vorzeitige Berufungsrecht muß deshalb entsprechend auch für Art. 24 Abs. II RV gelten.

Wenn das vorzeitige Berufungsrecht des Reichstags nur im Fall des Art. 24 I, 1 RV für die am ersten November-Mittwoch jeden Jahres beginnenden Tagungen Anwendung zu finden hätte, würde auch für den Fall des Art. 23 II RV eine Lücke entstehen.[42]) Danach soll der dreißigste Tag nach der Neuwahl

[42]) Hatschek, Staatsr. I, 404: „In Preußen kann das Staatsministerium den neugewählten Landtag auf einen früheren Tag einberufen, im Reichsrecht fehlt diese Möglichkeit."

der letzte Tag sein, an dem der Reichstag zum ersten Male zusammentreten muß. Er kann jedoch schon früher zusammentreten. Die Verfassung sagt aber nicht, auf welche Weise der frühere Zusammentritt veranlaßt werden soll, wer Tag und Ort bestimmt, wer beides den neugewählten Reichstagsmitgliedern bekannt gibt.

Auch in diesem Falle ist Art. 24 I 2 RV entsprechend anzuwenden. Der Reichspräsident oder mindestens ein Drittel der Mitglieder des Reichstags bestimmen dem Präsidenten des letzten Reichstags gegenüber den Tag, an dem der Reichstag vorzeitig zusammentreten soll. Der Reichstagspräsident hat dann die Aufgabe, diesen Tag den Abgeordneten bekannt zu machen.[43])

Wenn man die Übung verfolgt, die mit Bezug auf Art. 23 II RV bei dem ersten Zusammentritt der seit 1920 gewählten Reichstage besteht, so ergibt sich allerdings ein anderes Bild.

Der erste Reichstag ist am 18., der zweite am 24., der dritte am letzten, dem dreißigsten Tage,[44]) und der vierte Reichstag ebenfalls am 24. Tage nach der Neuwahl zu seiner ersten Sitzung und Tagung zusammengetreten.[45]) Dieser Zusammentritt erfolgte aber allein auf die Berufung des Präsidenten des letzten Reichstags bezw. der Nationalversammlung. Die Bekanntmachung der Berufung zum zweiten Reichstag[46]) lautet:

„Auf Grund der Art. 23 und 27 der Reichsverfassung wird der neugewählte Reichstag berufen, am Dienstag, den 27. Mai 1924, nachmittags 3 Uhr zusammenzutreten.

Berlin NW 7, den 20. Mai 1924.

Der Präsident des Reichstags.

Löbe."

Dieselbe Form haben auch die anderen Bekanntmachungen mit der Abweichung, daß die erste die Berufung auf die Art. 27, 180 RV gründet und daß die vierte als Berufer den „Präsident des Reichstags der III. Wahlperiode" bezeichnet. Schon die Verschiedenheit der zu Hilfe genommenen Verfassungsartikel läßt die Unklarheit über die Rechtsgrundlage erkennen. Hierzu ist folgendes zu sagen:

[43]) Giese, RV, 113; Poetzsch, RV, 75. Letzterer will dem Präsidenten ein selbständiges Berufungsrecht geben für den Fall, daß der Reichspräsident oder ein Drittel der Reichtagsmitglieder von Art. 24 I 2 RV. keinen Gebrauch machen. Ähnlich Arndt, RV, 111; Stier-Somlo, Staatsr. I, 382.

[44]) Hier wäre jede Berufung unstatthaft, da der Reichstag am 30. Tage selbsttätig zusammentritt. — Eine förmliche Benachrichtigung der Neugewählten durch das Reichstagsbüro ist üblich. Vgl. Lambach, Herrsch. d. 500, 18.

[45]) wenn man den Wahltag in die Frist einrechnet. Anders Hatschek, Staatsr. I, 404, unter Berufung auf § 187 I BGB.

[46]) Reichsanzeiger v. 21. 5. 24 Nr. 120. 1. Reichstag: Nr. 130 am 16. 6. 1920; 3. Reichstag: Nr. 306 am 30. 12. 24. 4. Reichstag: Nr. 129 am 5. 6. 1928.

Die Art. 27 und 180 RV bringen lediglich zum Ausdruck, welche Person in dem Falle, daß eine Berufung nötig wird, diese bekanntzugeben hat. Sie bezeichnen einzig und allein den Berufer. — Aber auch die Art. 23 und 27 RV geben keine Auskunft darüber, ob der Reichstagspräsident ein selbständiges Berufungsrecht hat, oder ob er nur die Berufung, die von einer anderen Stelle ausgehen muß, bekanntzumachen hat. Art. 23 II RV insbesondere sagt nichts darüber, wer den Tag des vorzeitigen Zusammentritts bestimmt.

Wenn der Präsident des jeweils letzten Reichstags das alleinige Berufungsrecht für sich in Anspruch nehmen zu dürfen glaubte, so ist er offenbar einer Verwechslung des Wortes „berufen" in der Weimarer Verfassung mit dem gleichlautenden Begriff in der alten preußischen und Reichsverfassung unterlegen. In diesen Verfassungen war das Berufungsrecht ein selbständiges, unteilbares Recht der Krone. Dem Inhalte und dem Umfange nach davon grundverschieden ist aber das dem Reichstagspräsidenten in Art. 24 I, 2 RV gegebene Berufungsrecht. Dieses ist lediglich förmlicher Natur. Der Reichstagspräsident hat nicht darüber zu entscheiden, ob und an welchem Tage der Reichstag zum ersten Male nach der Neuwahl zusammentreten soll. Er hat vielmehr nur die Berufung bekanntzumachen, nachdem der Reichspräsident oder ein Drittel der Reichstagsmitglieder die Berufung verlangt und einen Tag für den vorzeitigen Zusammentritt bestimmt haben. Der Reichstagspräsident hat nur die verwaltungsmäßige Arbeit zur Durchführung des Verlangens des Reichspräsidenten oder eines Reichstagsdrittels zu veranlassen, eben bekanntzumachen. Machen Reichspräsident und Reichstagsdrittel von ihrem sachlichen Berufungsrecht keinen Gebrauch, so bleibt es bei der verfassungsmäßigen Bestimmung, daß der Reichstag zum ersten Male am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammentritt. Der Reichstagspräsident als solcher kann daran nichts ändern.

Ein durchschlagender Grund, weshalb das sachliche Berufungsrecht, das in den entsprechend liegenden Fällen des Art. 24 I, 1 RV nur dem Reichspräsidenten oder einem Drittel der Reichstagsmitglieder gegeben worden ist, im Falle des Art. 23 II RV dem Reichstagspräsidenten allein überlassen werden soll, ist nicht ersichtlich. Gegen eine solche Überlassung spricht vielmehr, daß der Reichstagspräsident als solcher unverantwortlich ist und wegen Verletzung seines selbständigen Berufungsrechts nicht vor dem Staatsgerichtshof zur Rechenschaft gezogen werden könnte wie der Reichspräsident. Dagegen spricht weiter, daß der Präsident des letzten Reichstags bei Ausübung des Berufungsrechts nicht als Organ oder Mitglied des Reichstags, sondern lediglich als oberster Beamter [47]) des Reichstags handelt, dem Art. 27 RV dieses Amt zugewiesen hat,

[47]) Bredt, Geist d. dtsch. RV, 191 sieht in der vermögensrechtlichen Vertretung des Reichstags durch seinen Präsidenten dessen Gleichstellung mit den Ressortministern.

weil er auf Grund seiner Erfahrung und Sachkenntnis aus seiner früheren Präsidentschaft zur Fortführung der Reichstagsgeschäfte zwischen den Tagungen und Wahlzeiten am geeignetsten ist.

Es muß deshalb dabei bleiben, daß der Reichspräsident und ein Drittel der Reichstagsmitglieder das alleinige sachliche Berufungsrecht auch im Falle des Art. 23 II haben, wie es für Art. 24 I, 1 RV ausdrücklich angeordnet und im Falle des Art. 24 II RV entsprechend anwendbar ist, und daß dem Reichstagspräsidenten lediglich die Aufgabe obliegt, die Berufung bekanntzumachen.

Sinngemäß ergibt sich folgende Fassung und Reihenfolge der genannten Artikel:

Art. 23: Der Reichstag wird auf vier Jahre gewählt. Spätestens am sechzigsten Tage nach dem Ablauf der Wahlzeit muß die Neuwahl stattfinden.

Art. 24: Der Reichstag tritt zu einer ordentlichen Tagung am dreißigsten Tage nach der Wahl, ferner am ersten Mittwoch des November jeden Jahres am Sitze der Reichsregierung zusammen. Er setzt den Tag des Zusammentritts zu einer außerordentlichen Tagung fest.

Der Präsident des Reichstags muß ihn früher berufen, wenn es der Reichspräsident oder mindestens ein Drittel der Reichstagsmitglieder verlangt.

Der Reichstag bestimmt den Schluß der Tagung.

Die Berufung hat stets die Bedeutung, den Reichstag zum Zusammentreten zu veranlassen, das heißt zu bewirken, daß er sich von dem unorganisierten in den verhandlungsfähigen Zustand versetzt, gleichgültig, ob das sachliche und das förmliche Berufungsrecht verschiedenen Stellen zusteht oder nicht. Eine vorzeitige Berufung des Reichstags kann deshalb nur in der Zeit veranlaßt werden, in der er unorganisiert ist, sofern in dieser Zeit die Wirksamkeit des Reichstags notwendig wird. Nur in diesem Zustande hat es überhaupt Sinn, daß der Reichstag in der oben erörterten Bedeutung des Wortes „berufen" wird.

Es ist deshalb unrichtig, wenn der Reichstag zu Beginn der Sommerferien seine Tagung schließt und dabei den Beschluß faßt, statt am ersten November-Mittwoch schon am 15. Oktober zusammenzutreten, es sei denn, daß durch diesen Beschluß der Beginn der nächsten ordentlichen Tagung nicht vorverlegt werden soll, sondern nur der Beginn einer außerordentlichen Tagung festgesetzt wird, die demnächst so zu schließen ist, daß der Reichstag am ersten November-Mittwoch dem Art. 24 I, 1 RV entsprechend zusammentreten kann.

Am 15. Oktober könnte der Reichstag zum Beginn der nächsten ordentlichen Tagung nur zusammentreten, wenn nach dem Schluß der letzten Tagung unvorhergesehene oder nicht rechtzeitig und richtig erkannte Umstände eintreten, die den

Reichspräsidenten oder ein Drittel der Reichstagsmitglieder veranlassen müssen, die vorzeitige Berufung des Reichstags auf diesen Tag vom Reichstagspräsidenten zu fordern.

In dem Verlangen der in Art. 24 I, 2 RV genannten Stellen auf vorzeitige Berufung des Reichstags wird in der Regel der Tag, an dem, oder der Zeitraum, in dem der Reichstag zusammentreten soll, bezeichnet sein. An ihn ist der Reichstagspräsident wie an das Verlangen selbst gebunden. Fehlt er, so ist es dem pflichtmäßigen Ermessen des Reichstagspräsidenten überlassen, den Tag des Zusammentritts seinerseits zu bestimmen.

**Tagungsdauer und Schluß der Tagung.**

Aus dem Begriff der Tagung als einer Tätigkeitseinheit ergibt sich, daß sie nur solange dauern kann und darf, wie dem Reichstag notwendig zu erledigende und erledigungsbereite Arbeiten vorliegen. Daraus ist zu folgern, daß der Reichstag eine Tagung nicht dadurch hinauszögern darf, daß er sich auf mehrere Monate vertagt, wenn er die zur Zeit vorliegende Hauptarbeit erledigt hat und neue Vorlagen in Kürze nicht zu erwarten sind. Die Unzulässigkeit solcher Vertagungen ergibt sich aus der bereits mehrfach erwähnten Tatsache, daß die Reichsverfassung den Begriff der längeren Vertagung im Sinne des alten Staatsrechts nicht kennt. Dadurch kommt die Unzulässigkeit langdauernder Vertagungen unverkennbar zum Ausdruck.

Eine schließungersetzende Vertagung widerspräche aber auch dem Begriffe der Tagung als einer Tätigkeitseinheit und damit, wie unten genauer gezeigt werden soll,[48]) dem Sinn der Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder. Diese wird nur den in Tätigkeit befindlichen Reichstagsabgeordneten gewährt. Sie muß daher nach dem Willen der Verfassung mit dem Zeitpunkt enden, in dem der Reichstag sein Tagungsziel in der Hauptsache erreicht hat.

Wann dies der Fall ist, kann nicht allgemein gesagt werden. Die Entscheidung darüber überläßt die Verfassung innerhalb der durch Art. 24 I, 1 gezogenen, oben erläuterten äußersten Grenzen dem freien Ermessen und der Verantwortung des Reichstags. Dadurch allerdings, daß die Verfassung mittelbar den Tagungsschluß vor dem jährlichen Novemberzusammentritt des Reichstags vorschreibt, übt sie Einfluß auf die Dauer der Tagung und einen gewissen Druck auf die Geschäftserledigung des Reichstags aus. Sie zwingt ihn, bei einer Fülle von Arbeiten nur die wirklich wichtigen und notwendigen zu erledigen und die anderen verfallen zu lassen. Die Einrichtung der jährlichen Tagung dient daher unter diesem Gesichtspunkt der Zusammenfassung der Reichstagsarbeiten.[49])

[48]) S. 25 f. unten.

[49]) Hatschek, Staatsr. I, 402: „Die mitunter vorgenommene Festlegung der Dauer hat . . . den Zweck, vor überflüssiger Gesetzesmacherei zu schützen."

Wenn davon die Rede war, daß der Reichstag nach Erledigung seiner zur Zeit wichtigen und erledigungsbereiten Arbeiten seine Tagung schließen muß, so fällt doch nicht auf jede vom Reichstag beschlossene kürzere oder längere Vertagung der Verdacht künstlicher und unzulässiger Ausdehnung der Tagung. Die ordnungsmäßige Arbeitserledigung kann aus mehreren Gründen Unterbrechungen der Reichstagssitzungen notwendig machen:

1. Die Sitzungen der Vollversammlung müssen ausgesetzt werden, damit die Ausschüsse des Reichstags die ihnen überwiesenen Vorlagen wie Gesetzentwürfe, Anträge, Entschließungen, Denkschriften usw. vorberaten und für die Behandlung in der Vollversammlung verhandlungsreif machen können. Solche Ruhepausen des Reichstags als Vollversammlung dienen offenkundig der Erreichung des Tagungsziels. In Wahrheit handelt es sich hier nicht um Ruhepausen, sondern um Verlegung der Tätigkeit der Reichstagsmitglieder von der Vollversammlung in die Ausschüsse.

2. Aber auch gleichzeitige Unterbrechungen der Arbeiten der Vollversammlung und der Ausschüsse für kürzere Zeit können dem Tagungszweck dienen. Die gewissenhafte Erledigung der den Reichstagsmitgliedern als solchen obliegenden Aufgaben stellt an ihre geistigen und körperlichen Kräfte solche Anforderungen, daß es zuweilen, nach arbeitsüberreichen Tagen, im Interesse einer sorgfältigen, mit innerer Anteilnahme und vollem Krafteinsatz erfolgenden Arbeitserledigung notwendig ist, kurze Ruhepausen für alle Reichstagsmitglieder eintreten zu lassen. Diese pflegen übungsgemäß, besonders an den drei großen Festtagen des Jahres, längere Zeit zu dauern. Das Aussetzen der Vollsitzungen des Reichstags ist dabei allerdings nicht immer ein Maßstab für die wirkliche Dauer der Ruhepause, da die Ausschußsitzungen meist einige Zeit vor den Vollsitzungen wieder beginnen.

3. Da der Reichstag auch Aufgaben politischer Art hat, können bedeutsame politische Ereignisse wie Präsidentenwahl, Regierungsum- und -neubildungen, außenpolitische Verwickelungen usw. eine Arbeitspause notwendig machen, die den Reichstagsmitgliedern die Erfüllung ihrer politischen Aufgaben und Pflichten ermöglichen soll.[50])

Die vorstehenden Ausführungen geben die Grundlage für die Auslegung des Art. 24 II RV: „Der Reichstag bestimmt den Schluß der Tagung."

Es ist bereits hervorgehoben, daß ihm die Verfassung hierfür in weitem Maße freies Ermessen zugebilligt hat. Der Reichstag selbst bestimmt heute den Schluß der Tagung, nicht mehr ein ihm gegenüberstehendes oder ihm übergeordnetes anderes Reichsorgan.

[50]) Poetzsch, RV, 76, 4: „Bei einer „Vertagung" im Sinne des Freihaltens mehrerer Tage bezw. Wochen von Sitzungen gilt der Reichstag als versammelt."

Das Schließungsrecht des Reichstags ist jedoch nicht unbegrenzt. Es findet seine Schranken in Art. 24 I, 1 RV, demzufolge eine Tagung stets und ohne Rücksicht auf unerledigte Vorlagen so geschlossen werden muß, daß der Reichstag am ersten November-Mittwoch zu einer neuen ordentlichen Tagung zusammentreten kann.

Ist dieser Zeitpunkt die äußerste Grenze einer Tagung, so besteht außerdem eine bewegliche Grenze vor diesem Zeitpunkt in dem Begriff der Tagung als einer ununterbrochenen Tätigkeitseinheit. Das heißt mit anderen Worten: Die Tagung ist stets dann zu schließen, wenn das Tagungsziel zur Zeit in der Hauptsache erreicht ist und für ein Versammeltbleiben des Reichstags in der Folgezeit kein Bedürfnis vorhanden ist.

## IV. Die Tagung als ununterbrochener Tätigkeitszeitraum.

Daß die Tagung ein ununterbrochener Tätigkeitszeitraum ist, läßt sich allein aus Art. 37 RV ableiten. Er bestimmt folgendes:

Kein Mitglied des Reichstages kann ohne dessen Genehmigung während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen ist. Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung des Abgeordnetenberufs beeinträchtigt. Jedes Strafverfahren gegen ein Reichstagsmitglied und jede Haft oder sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Reichstages für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder bezweckt, ihnen ungestörte Erledigung ihrer Arbeiten als Volksvertreter zu sichern und den Wählern gegenüber die freie Ausübung der Tätigkeit der aus ihrer Wahl hervorgegangenen Abgeordneten zu gewährleisten.[51]) Durch sie ist das Recht der Rechtspflege auf Verfolgung strafbarer Abgeordneter erheblich eingeschränkt. Diese Beschränkung ist von so weittragender Bedeutung und für einen Rechtsstaat mit geordneter Rechtspflege, in dem der Grundsatz von der Gleichheit aller vor dem Gesetz oberster Richtstern ist, nur dann tragbar, wenn sie auf das Maß begrenzt ist, das zur Gewährleistung ungestörter Reichstagstätigkeit unerläßlich ist.

Da die Nichtverfolgbarkeit der Abgeordneten während der Tagung, das heißt in der Zeit zwischen dem Zusammentritt des Reichstags und dem Tage, an dem er den Schluß der Tagung erklärt, gesichert ist, kann ihre Beschränkung auf das zuhöchst

[51]) Vgl. die kritischen Betrachtungen zur Ausgestaltung der Immunität in der RV bei Bredt, Geist d. dsch. RV, 194/5; v. Freyt.-Loringhoven, Weim. Verf. i. Lehre u. Wirkl., 90 ff.

tragbare Maß nur dadurch erreicht werden, daß der Reichstag während der Tagung ununterbrochen tagt, das heißt, daß er nicht Pausen eintreten läßt, wenn er wegen Erledigung der Hauptarbeiten die Tagung schließen müßte. Schließungersetzende Vertagungen sind dadurch ausgeschlossen. Denn da nur die Schließung der Tagung die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder beendet, würde diese während der Dauer einer Vertagung, sei sie nun kurz oder lang, also während eines Zeitraums völliger Untätigkeit des Reichstags, bestehen bleiben. Das aber würde ein Mißbrauch des in Art. 37 RV den Reichstagsmitgliedern gewährten Ausnahmerechts sein, weil es auf diesem Wege über das von der Verfassung gewollte Maß hinaus ausgedehnt werden würde. Ausnahmerechte sind aber stets eng auszulegen.

## V. Die Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Tagung.

Jeder Tagung, sei sie nun eine ordentliche oder eine außerordentliche, ist nichts weiter als die Zahl der zum Reichstag gewählten Mitglieder gemeinsam. Alles, was dem Reichstag innerhalb der Tagung einer Wahlzeit sein besonderes Gepräge gibt, nämlich sein Präsidium, seine Ausschüsse, die ihm zugeleiteten und der Erledigung harrenden Arbeiten, die Nichtverfolgbarkeit seiner Mitglieder, alles dies findet mit dem Schluß der Tagung sein Ende und reicht mit keiner Wirkung in die nächste Tagung hinüber. In dieser Tatsache äußert sich die Selbständigkeit jeder Tagung einer Wahlzeit und ihre Unabhängigkeit von einer vorhergehenden oder folgenden Tagung.

Statt von der Selbständigkeit und Unabhängigkeit jeder Tagung pflegt man im Schrifttum von dem Grundsatz der Diskontinuität zu reden. Unter ihm verstehen verschiedene Personen aber etwas Verschiedenes. Manche Schriftsteller begreifen darunter nur den Verfall aller am Tagungsschluß unerledigten Arbeiten des Reichstags.[52]) Andere verstehen darunter lediglich den Wegfall des Präsidiums und der Reichstagsausschüsse neben dem Verfall unerledigter Arbeiten am Tagungsschluß, schließen aber das Aufhören der Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder am Ende der Tagung aus.[53]) Es ließen sich noch andere Spielarten feststellen.[54])

Bei solcher Verschiedenartigkeit der Inhaltsbestimmung kann der Grundsatz der Diskontinuität nicht als Grundlage für die weitere Ermittlung des Tagungsbegriffs der Reichsverfassung verwendet werden. Er wird deshalb hier durch den der

[52]) v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O., S. 101. Hatschek, Staatsr. I, 409. Triepel, Weg d. Gesetzgebg., 516 No. 86. Laband, Staatsr. I, 342. Meyer-Anschütz, Lehrb., 360, u. a. v. Rönne-Zorn, Preuß. Staatsr. I, 349.

[53]) Giese, RV, 115, Stier-Somlo, Staatsr. I, 383.

[54]) Arndt, Reichsstaatsr., 132/4 scheint alle vier genannten Wirkungen darunter zu verstehen.

Selbständigkeit und Unabhängigkeit jeder Tagung eines Reichstags ersetzt. Seine mit dem Tagungsbeschluß hervortretenden vier Wirkungen sollen im folgenden eingehender behandelt werden.

### Das Präsidium am Tagungsschluß.

Wie die alte preußische und die alte Reichsverfassung, so spricht auch die Verfassung von Weimar von einem Präsidium. Art. 26 RV ordnet an: „Der Reichstag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und seine Schriftführer." Aus dieser Vorschrift ist noch nichts über die Amtsdauer des Präsidiums zu entnehmen. Der Annahme stünde nichts entgegen, daß es für die ganze Wahlzeit gewählt werden müsse oder könne.

Daß das Präsidium nur für die Dauer der Tagung gewählt wird, ergibt sich jedoch aus Art. 27 RV. Er bestimmt, daß zwischen zwei Tagungen eines und desselben oder zweier Reichstage Präsident und Stellvertreter der letzten Tagung ihre Geschäfte fortführen.[55]) Anders ausgedrückt: Das Präsidium einer Tagung des Reichstags endet mit dem Tagungsschluß, Präsident und Schriftführer und deren Stellvertreter verlieren ihr Amt in dem Augenblick, in dem der Präsident die Tagung für geschlossen erklärt.

Wäre diese Ansicht nicht richtig, so wäre Art. 27 RV überflüssig. Denn wenn der Tagungsschluß nicht die auflösende, die Organisation des Reichstags zerstörende Wirkung hätte, bliebe auch sein Präsidium über den Tagungsschluß hinaus im Amt. Es bedürfte dann nicht der Bestimmung des Art. 27 RV.

Präsident und Stellvertreter der letzten Tagung führen auch ihre Geschäfte in der Zeit zwischen den Tagungen nicht als solche fort. Sie haben ja ihr Amt mit dem Tagungsschluß verloren. Vielmehr erledigen sie die Zwischentagungsgeschäfte als beamtenähnliche Personen. Es handelt sich dabei lediglich um Verwaltungsgeschäfte, nämlich um Ausführung der Reichstagsbeschlüsse, Ausübung des Hausrechts, Hausverwaltung, Vertretung des Reichstags nach außen, Vorbereitung der neuen Tagung, insbesondere förmliche Berufung des Reichstags zum Zusammentritt. Diese Aufgaben hat ihnen die Verfassung in den Art. 24 I, 2 und 28 RV zugewiesen.

Solche Verwaltungsarbeit des Reichstagspräsidenten hat mit seiner durch die Wahl für die Tagungsdauer begründeten Organstellung als Leiter der Reichstagsverhandlungen nichts zu tun. Die Aufgaben, die dem Reichstagspräsidenten als Organ des Reichstags während der Tagungsdauer obliegen, sind in den §§ 19 I und 69 der Geschäftsordnung des neuen Reichstags folgendermaßen umschrieben:

[55]) Giese, RV, 119 und Stier-Somlo, Staatsr. I, 587 reden hier ungenau von „Zwischenpräsidium". Dieses müßte auch nach § 14 Gesch.-O. die Schriftführer umfassen, die Art. 27 RV aber bewußt ausläßt. — Siehe S. 29 unten.

Der Präsident regelt die Geschäfte des Reichstags. Er hat die Würde und die Rechte des Reichstags zu wahren und seine Arbeiten zu fördern, besonders die Verhandlungen gerecht und unparteiisch zu leiten und die Ordnung im Hause zu handhaben. Er hat beratende Stimme in allen Ausschüssen. Er eröffnet, leitet und schließt die Sitzungen. Vor Schluß jeder Sitzung verkündet er Zeit und Tagesordnung der nächsten Sitzung.

Solche Tätigkeit des Präsidenten als Organ eines zusammengetretenen Reichstags ist nach dem Schluß einer Tagung unmöglich geworden, weil ein organisierter Reichstag, der Voraussetzung für die Erfüllung solcher Aufgaben ist, nicht mehr besteht.

Nicht nur in der Zeit zwischen den Tagungen, sondern auch während der Tagungen selbst hat der Reichstagspräsident die oben beispielsweise genannten Verwaltungsgeschäfte zu erledigen. Er handelt dabei aber nicht als Organ des Reichstags, sondern nur als höchster Beamter desselben. Dieser ist allerdings mit dem Organ Reichstagspräsident personengleich, personengleich deshalb, weil er auf Grund seiner Erfahrungen und Kenntnis der Dinge als Reichstagspräsident am zweckmäßigsten und besten auch die Verwaltungsgeschäfte des Reichstags erledigt. Seine Doppelstellung als Reichstagsorgan und als Verwaltungsbeamter, als Leiter der Behörde Reichstag, wird während der Tagung verwischt, die Verwaltungs- wird durch die Organtätigkeit zurückgedrängt. Erst nach dem Tagungsschluß tritt sie in einzelnen Handlungen deutlicher in Erscheinung.

Eine Bestätigung für die Doppelstellung des heutigen Reichstagspräsidenten ist es auch, daß im alten Reichs- und preußischen Staatsrecht das Recht, die Volksvertretung zu berufen, dem Kaiser und König zustand und durch die von ihm abhängige Regierung durchgeführt wurde. Das Berufungsrecht mit seinen damit zusammenhängenden Arbeiten ist Verwaltungstätigkeit, und ihre Durchführung stand deshalb folgerichtig den Verwaltungsbehörden zu. An der Eigenart dieser Tätigkeit als Verwaltungstätigkeit hat sich dadurch nichts geändert, daß die Weimarer Verfassung das förmliche Berufungsrecht, das heißt die Ausführung des vom Reichspräsidenten oder einem Drittel der Reichstagsmitglieder geäußerten Verlangens auf Zusammentritt des Reichstags jetzt dem Reichstagspräsidenten übertragen hat.

Eine Abgrenzung der Verwaltungs- von den Organhandlungen des Reichstagspräsidenten im einzelnen zu geben ist nicht Aufgabe dieser Arbeit. Hier genügt es festzustellen, daß die nach Art. 27 RV über den Tagungsschluß hinausgehende Verwaltungstätigkeit desselben mit seiner Tätigkeit als oberstem Reichstagsorgan nichts zu tun hat, also nicht geeignet ist, den Grundsatz der Selbständigkeit jeder Tagung zu erschüttern.

Daß das Präsidium als Organ des Reichstags mit dem Tagungsschluß sein Ende findet, geht auch daraus hervor, daß Art. 27 RV die Schriftführer nicht erwähnt. Das ist durchaus berechtigt. Ihre Aufgabe ist es, Niederschriften über die Reichstagssitzungen zu führen, die Namen der Reichstagsmitglieder aufzurufen, Stimmen zu sammeln und zu zählen, überhaupt den Präsidenten bei der Leitung der Reichstagssitzungen zu unterstützen.[56]) Zu solcher Betätigung aber bietet sich, wenn die Tagung geschlossen, ein handlungsfähiger Reichstag also nicht mehr vorhanden ist, keine Möglichkeit mehr.

### Die Ausschüsse am Tagungsschluß.

Die Ausschüsse sind Organe des Reichstags. Wenn der Grundsatz der Selbständigkeit jeder Tagung in der Weimarer Verfassung gilt, so muß er sich auch bei den Reichstagsausschüssen nachweisen lassen.

Der Nachweis, daß die Reichstagsausschüsse mit dem Tagungsende ihre Fähigkeit verlieren, tätig zu sein, läßt sich mit Hilfe des Art. 35 RV führen. Dessen Abs. I sagt: „Der Reichstag bestellt einen ständigen Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, der auch außerhalb der Tagung des Reichstags tätig werden kann." Wenn alle Reichstagsausschüsse außerhalb der Tagung tätig werden könnten, dann hätte es einer besonderen Bestimmung für den Auswärtigen Ausschuß nicht bedurft. Aus der für ihn zugelassenen Ausnahme läßt sich somit die Regel finden, daß alle anderen Ausschüsse, die der Reichstag eingesetzt hat, nach dem Tagungsende nicht mehr tätig werden können.

Damit ist allerdings noch nicht festgestellt, ob sie auch zu bestehen aufhören, denn ein Ausschuß, der nicht tätig werden darf, verliert damit nicht ohne weiteres sein Dasein. Aus der Tatsache aber, daß der Reichstag mit dem Tagungsschluß in den unorganisierten Zustand zurücksinkt, folgt das gleiche auch für die Ausschüsse. Denn was für die Vollversammlung gilt, gilt in gleicher Weise auch für deren Organe. In jeder neuen Tagung müssen deshalb nach dem Zusammentritt des Reichstags auch alle Ausschüsse neu gebildet werden.

Nicht in diesen Rahmen fällt die Bestimmung des Art. 35 II RV. Er lautet: „Der Reichstag bestellt ferner zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Tagung . . . einen ständigen Ausschuß."

Es handelt sich hier nicht um einen Ausschuß im üblichen Sinn, der die Arbeiten des Reichstags in einem bestimmten, ihm zugewiesenen Falle zu fördern hätte, sondern um eine durch die Verfassung neugeschaffene, eigenartige Einrichtung, der die Vertretung der Interessen des Reichstags für die Zeit anvertraut ist, in der dieser handlungsunfähig ist, also seine Interessen gegenüber der Reichsregierung nicht selbst wahrnehmen kann. Wenn

[56]) § 21 Gesch.-O.

man diese Einrichtung als Ausschuß bezeichnet, so ist das nur insofern zutreffend, als man die Auswahl einer bestimmten Anzahl Mitglieder aus einer Vollversammlung nach einem allgemeinen Sprachgebrauch als Ausschuß zu bezeichnen pflegt. Man setzt dabei voraus, daß ein solcher Ausschuß während der Arbeitsdauer der Vollversammlung zur Förderung ihrer Aufgaben tätig wird. Das ist aber beim Überwachungsausschuß des Art. 35 II RV nicht der Fall. Er kann nach dem klaren Wortlaut der Verfassung während der Tagung überhaupt nicht tätig werden. Er ist nur „für die Zeit außerhalb der Tagung" bestellt. Es würde auch seiner Aufgabe widersprechen, wenn er während der Tagung tätig würde. Denn in dieser Zeit vertritt der Reichstag seine Rechte gegenüber der Reichsregierung selbst. Erst, wenn er nach Aufgabe seiner Organisation am Tagungsschluß dazu nicht mehr in der Lage ist, soll der Überwachungsausschuß für ihn eintreten und zwar so lange, bis wieder ein handlungsfähiger Reichstag vorhanden ist.

Die Einrichtung des sog. Überwachungsausschusses ist somit eine weitere Bestätigung dafür, daß der Grundsatz der Selbständigkeit jeder Tagung in der Weimarer Reichsverfassung seinen Niederschlag gefunden hat.

### Die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder.

Die dritte Wirkung des Tagungsschlusses, die die Tagung als einen selbständigen, in sich geschlossenen Tätigkeitszeitraum des Reichstags kennzeichnet, ist die der Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder, wie sie Art. 37 RV ausspricht. Die Nichtverfolgbarkeit ist nicht ein den Abgeordneten gewährtes, subjektives Recht, sondern ein Vorrecht der Volksvertretung, der sie angehören, wenngleich nicht zu leugnen ist, daß ihnen ein großer Teil der Wirkungen dieses Parlamentsrechts zugute kommt.

Die Reichsverfassung gewährt dieses Recht für die Dauer der Sitzungsperiode. Da sie diesen Ausdruck nur in Art. 37 RV gebraucht, während sie an anderen Stellen von der „Tagung" spricht, konnten lange Zeit Zweifel darüber bestehen, ob beide Ausdrücke gleichbedeutend sind. Daß der Reichstag solche Zweifel hegte, geht daraus hervor, daß er in dem der Verfassung durch Gesetz vom 22. Mai 1926 eingefügten Artikel 40 a dem Ausdruck „Tagung" in Klammern „Sitzungsperiode" anfügte und damit im Wege gesetzlicher Auslegung zum Ausdruck brachte, daß beide Worte von jetzt ab, ohne Rücksicht auf frühere Auslegungsmöglichkeiten, gleichbedeutend seien.[57])

Vor der Einfügung des Art. 40 a in die Verfassung konnte man mit Grund behaupten, daß Sitzungsperiode und Tagung

[57]) So schon das dem Landtag erstattete Gutachten des preuß. Justizministers vom 26. 6. 1925 über Tagung u. Sitzungsperiode, Drucksachen des pr. Landtags, 1925. Nr. 840.

verschiedene Begriffe seien. Das Gegenteil konnte man aus dem Wortlaut der Verfassungsurkunde nicht beweisen. Die Verschiedenheit der Ausdrücke schon sprach von vornherein gegen eine Gleichheit ihres rechtlichen Gehalts.

Die Sitzungsperiode ist, wie aus dem Begriff der Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder oben abgeleitet ist, ein ununterbrochener Tätigkeitszeitraum. Das sollte, dem Sinn der Verfassung entsprechend, auch für die Tagung gelten.

Tagung ist aber dann nicht mit Sitzungsperiode gleichbedeutend, wenn der Reichstag entgegen dieser Forderung seine Tätigkeit durch größere, eine Schließung der Tagung ersetzende Vertagungen unterbricht. Denn die Tagung dauert, ohne Rücksicht auf noch so häufige und noch so lange Vertagungen innerhalb derselben, stets vom Zusammentritt des Reichstags bis zu seiner ausdrücklichen Schließung. Beides erfolgt durch unzweideutige, äußerlich jedem erkennbare Erklärungen.

Wann eine Sitzungsperiode dagegen beginnt und endet, sagt die Reichsverfassung nicht ausdrücklich. Für sie gilt insbesondere nicht, daß sie, wie die Tagung, nur mit dem Zusammentritt des Reichstags beginnen und mit der ausdrücklichen Schließungserklärung enden muß. Die Dauer der Sitzungsperiode ergibt sich vielmehr allein durch Auslegung des Art. 37 RV über die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder. Sie erstreckt sich nach dem oben Dargelegten, nach Sinn und Zweck der Bestimmung und nach dem Willen des Gesetzgebers lediglich auf den Zeitraum ununterbrochenen, tätigen Zusammenseins des Reichstags.

Unterbricht also der Reichstag seine Tagung nicht durch Vertagungen, die eine Schließung ersetzen, sondern schließt er die Tagung, nachdem er ununterbrochen getagt und sein Tagungsziel in der Hauptsache erreicht hat, dann ist diese Tagung gleichbedeutend mit der Sitzungsperiode des Art. 37 RV. Denn dann ist auch der Tagung das für die Sitzungsperiode allein wesentliche eigen, daß sie nämlich ein ununterbrochener Tätigkeitszeitraum ist.

Ist dagegen eine Tagung durch Vertagungen unterbrochen anstatt geschlossen worden, dann ist Sitzungsperiode nur der Zeitraum vom Zusammentritt des Reichstags bis zur ersten, die Schließung ersetzenden Vertagung. Der Zeitraum vom Schluß der erten solchen Vertagung bis zum Beginn der zweiten ist wieder eine Sitzungsperiode. Die dritte ist der Zeitraum vom Ende der zweiten Vertagung bis zum Beginn der nächsten Vertagung oder, falls eine solche nicht mehr eintritt, bis zum Schluß der Tagung. Mit anderen Worten: Die Sitzungsperiode ist eine Unterabteilung der Tagung, wenn der Reichstag nicht zwischen Zusammentritt und Schließung derselben ununterbrochen tagt, sondern schließungersetzende Vertagungen eintreten läßt. Die durch die Vertagungszeiten begrenzten Zeiträume ununterbrochener Tätigkeit des Reichstags innerhalb einer Tagung sind die Sitzungsperioden.

Die Möglichkeit des zeitlichen Auseinanderfallens von Tagung und Sitzungsperiode wurde nicht dadurch ausgeschlossen, daß der Verfassungsgesetzgeber bei der Beratung des Verfassungsentwurfs ausdrücklich festgetellt hatte, daß Tagung und Sitzungsperiode gleichbedeutend seien.[58]) Denn der Wille des Gesetzgebers ist nur dann maßgebend, wenn er im Gesetz selbst seinen Ausdruck gefunden hat. Das war aber bis zur Einfügung des Art. 40 a nicht der Fall.[59])

An das Ende der von der Tagung abweichenden Sitzungsperiode als solcher knüpften sich selbstverständlich nicht die Folgen des Tagungsschlusses. An ihrem Ende hörte weder das Präsidium auf zu bestehen, noch zerfielen die Ausschüsse, noch verfielen die bis dahin unerledigten Arbeiten des Reichstags. Diese Wirkungen treten nur am Ende einer „Tagung" ein. Sie sind Wirkungen auch des Endes der „Sitzungsperiode" dann, wenn, was jetzt der Fall ist, diese dasselbe wie Tagung bedeutet.

Auch im alten Reichsrecht ist ein Auseinanderfallen der von der alten Verfassung verwendeten Begriffe „Session" und „Sitzungsperiode" möglich gewesen und eingetreten.[60]) Bis zum Jahre 1890 zwar war die Session ein ununterbrochener Tätigkeitszeitraum des Reichstags, der der Verfassung entsprechend jährlich berufen und geschlossen wurde. Als solcher bedeutete er rechtlich dasselbe wie Sitzungsperiode.

Nach 1890 aber fielen beide Begriffe auseinander, weil der Reichstag jetzt nicht mehr stets zu jährlichen ununterbrochenen Sessionen berufen wurde. Seine Sessionen erstreckten sich von nun ab vielmehr in der Regel auf mehrere Jahre. Zu der Zeit, in der früher der Reichstag geschlossen wurde, also zu Beginn der großen Sommerferien, wurde er jetzt nur auf mehrere Monate vertagt. Die Session war also der von der Berufung bis zur Schließung dauernde, durch schließungersetzende Vertagungen unterbrochene Tätigkeitszeitraum des alten Reichstags. Der Sitzungsperiode desselben dagegen entsprachen nur die durch die Vertagung begrenzten, ununterbrochenen Tätigkeitszeiträume innerhalb der Session. Die Sitzungsperiode ist hier Unterabteilung der Session.

Die herrschende Lehre im alten Staatsrecht und die Übung des alten Reichstags hielten allerdings trotzdem daran fest, daß Session und Sitzungsperiode dasselbe bedeuten. Aber der nach dem klaren Wortlaut der alten Verfassung nur mit der letzteren, nicht mit der Session verbundene Begriff der Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder steht dem entgegen. Die alte Reichsverfassung gewährt dieses Recht den Abgeordneten

[58]) Preuß in Verhdlgen. der Nat.-Vers., Bd. 328, S. 2107/8: „Kurz und gut, Tagung heißt Sitzungsperiode."

[59]) Preuß, a. a. O., hatte schon damals vorgeschlagen, hinter Tagung, als gesetzliche Auslegung, das Wort „Sitzungsperiode" in Klammern anzufügen. Damals wurde dieser Vorschlag unbeachtet gelassen.

[60]) Vgl. auch S. 10 ff.; 61.

nur für die Zeit des tatsächlichen Tätigseins des Reichstags, nicht aber für die Zeit langer Vertagungen.

Auch das Reichsgericht[61]) hat sich in diesem Sinne ausgesprochen. Es zog allerdings nicht die meines Erachtens notwendige Folgerung, daß die durch längere Vertagungen unterbrochene Session rechtlich etwas anderes sei als die Sitzungsperiode des Art. 31 aRV. Es beschränkte sich vielmehr nur darauf, solche langen Vertagungen als mit dem Begriff der Immunität unvereinbar zu erklären. Es führte aus:

„Gerade dem Strafrichter muß sich die Erwägung aufdrängen, daß, sobald man an der unbeschränkten Fortdauer der in Art. 31 RV gewährleisteten Privilegien während der Zeit der „Vertagung" unbedingt festhält und Vertagungen von einem Zeitraum, wie dies im Jahre 1890 und 1891 der Fall war, häufiger würden, jene Vorrechte sich in recht irrationeller Weise zu einem mit der Dignität eines Reichstagsmitgliedes persönlich verknüpften Freibriefe der Unverfolgbarkeit und Straflosigkeit erweitern müßten."

„. . . Weshalb sollte also eine Argumentation unmöglich sein, welche etwa folgert, daß das Recht der Vertagung überhaupt nur auf kürzere Unterbrechungen berechnet, für solche aber die Fortdauer der parlamentarischen Privilegien unschädlich ist, und daß, wenn für länger dauernde Vertagungen die Fortdauer der Privilegien der Reichstagsmitglieder zu bedenklichen Konsequenzen führt, auf solche unnatürlich langen Vertagungen eben allseitig verzichtet werden muß. . ."

Die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder beginnt jetzt nach Einfügung des Art. 40 a RV stets mit dem Zusammentritt des Reichstags und endet mit dem Zeitpunkt, in dem der Reichstag den Schluß der Tagung erklärt. Sie besteht auch für die Zeit, die für die Vorbereitungen der Reise der Abgeordneten zum Tagungsort und für die Reise selbst unbedingt notwendig ist.

### Der Verfall am Tagungsschluß unerledigter Arbeiten.

Der Grundsatz, daß alle beim Schluß der Tagung unerledigten Reichstagsarbeiten verfallen, hat zur Folge, daß die in der letzten Tagung unerledigt gebliebenen Gesetzentwürfe, Anträge, Anfragen, Interpellationen, Entschließungen usw., auf deren Erledigung der Reichstag noch Wert legt, in der neuen Tagung nicht weiterberaten werden können, ohne von neuem beim Reichstag eingebracht worden zu sein. Sie werden dann als ganz neue Vorlagen behandelt. Das ist die notwendige Folge der Wirkung des Tagungsschlusses, die darin besteht, daß am Tagungsschluß unerledigte Arbeiten als im Sinne der Ablehnung erledigt gelten.

[61]) RG. Str. 22, 385/6, Urteil v. 25. 2. 1892.

Der genannte Grundsatz hat in der Weimarer Verfassung einen ausdrücklichen Niederschlag nicht gefunden. Trotzdem ist seine Geltung in der Lehre des neuen Staatsrechts allgemein anerkannt.[62])

Worauf sich seine Geltung gründet, ist nicht ganz zweifelsfrei. Viele Schriftsteller behaupten, er habe im alten Reich als Gewohnheitsrecht gegolten,[63]) seiner Fortgeltung im neuen Reiche stehe deshalb nichts entgegen.

Wenn man das für das alte Staatsrecht behauptete Gewohnheitsrecht als bestehend ansieht, kann seine Fortgeltung im heutigen Recht begründeten Zweifeln nicht unterliegen. Art. 178 RV., der von der Beseitigung und Weitergeltung der Gesetze des alten Reiches spricht, steht ihm nicht entgegen, da er nur Gesetzes-, nicht aber Gewohnheitsrecht im Auge hat. Über das letztere enthält die Verfassung überhaupt keine Bestimmung. Sie duldet es damit. — Der Grundsatz des Verfalls unerledigter Arbeiten steht auch mit den Tagungs- und anderen Vorschriften der Verfassung nicht in Widerspruch. Die Verfassung fordert vielmehr seine Geltung. Der Wille der Väter der Reichsverfassung ging zudem auf Aufrechterhaltung des in Frage stehenden Grundsatzes. Der Tagungsbegriff wurde nicht zum wenigsten deswegen beibehalten, weil der mit dem Tagungsschluß wirksam werdende Grundsatz des Verfalls aller unerledigten Arbeiten des Reichstags ihn und sein Büro davor bewahren sollten, „in einer Fülle von Anträgen und unerledigten Arbeiten" zu ersticken.[64])

Aber im Schrifttum des alten Reichsstaatsrechts wurde neben der Ansicht, daß der in Frage stehende Grundsatz auf Gewohnheitsrecht beruhe, noch die andere vertreten, daß er sich schon aus Art. 12 aRV, und zwar aus dem dort neben dem Begriff der Vertagung verwendeten Ausdruck „schließen", ableiten lasse, daß es also des Nachweises eines Gewohnheitsrechts gar nicht bedürfe.[65]) Diese Ansicht ist meines Erachtens zutreffend.[66]) Auf ihre genauere Begründung soll hier verzichtet werden.

Da jedoch Artikel 12 aRV durch den Art. 178 RV außer Kraft gesetzt worden ist, kann von einer Fortgeltung des Grundsatzes vom Verfall der am Tagungsende unerledigten Reichstagsarbeiten, sofern er lediglich aus Art. 12 aRV abgeleitet wer-

[62]) Anschütz, RV, 120/1; Arndt, RV, 112/3; Finger, Staatsr., 266/7; v. Freyt.-Loringhoven, Weim. Verf. i. Lehre u. Wirkl., 101, A. 1; Giese, RV, 115; Hatschek, Staatsr. I, 410 ff.; Poetsch, RV, 76; Stier-Somlo, Staatsr. I, 582/3; Triepel, Weg d. Gesetzgebg., 516, No. 86; VA, 250.

[63]) Seinen Niederschlag fand er in § 70 Gesch.-O.: „Gesetzesvorlagen, Anträge und Petitionen sind mit Ablauf der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht sind, als erledigt zu erachten." Ebenso § 74 Gesch.-O. d. a. pr. Abg.-Hauses.

[64]) Preuß i. VA, 250.

[65]) Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, 4. Aufl., zu Art. 26 a RV; Drucks. Nr. 150 aus 1871. Dazu Hatschek, Staatsr. I, 412.

[66]) Dagegen Hatschek, Staatsr. I, 410.

den soll, im neuen Staatsrecht ohne weiteres nicht mehr die Rede sein. Seine Geltung muß vielmehr jetzt auf Grund der Weimarer Verfassung selbständig begründet werden.

Die aus der Verfassung oben bereits abgeleiteten Wirkungen des Tagungsschlusses, die im Fortfall des Präsidiums und der Ausschüsse und dem Aufhören der Unverfolgbarkeit der Abgeordneten bestehen, lassen unbedenklich den Schluß zu, daß am Tagungsende auch die bisher nicht erledigten Arbeiten des Reichstags verfallen. Wenn der Reichstag auf Grund freien Willensentschlusses bestimmt: ich schließe meine derzeitige Tagung und gebe damit meine gesamte Organisation und die Nichtverfolgbarkeit meiner Mitglieder auf, so kann dieser Beschluß nur die Bedeutung haben, daß der Reichstag sein Tagungsziel als erreicht ansieht und die Arbeiten, die jetzt noch nicht erledigt sind, als zu Ende geführt und abgelehnt betrachtet wissen will. Diesen Sinn muß der Tagungsschluß haben, da es der Reichstag in der Hand hat, weiter zu tagen, wenn noch wichtige und erledigungsbereite Arbeiten vorliegen, die er nicht verfallen lassen will, und da es seine Pflicht ist, in solchem Falle weiterzutagen.

Auf diesem Wege läßt sich die Geltung des Grundsatzes vom Verfall aller am Tagungsschluß unerledigten Arbeiten des Reichstags aus der Verfassung von Weimar unmittelbar ableiten und damit die herrschende Lehre begründen.

## VI. Zusammenfassung der gefundenen Ergebnisse.

Der durch die vorstehenden Ausführungen gewonnene Tagungsbegriff der Weimarer Verfassung ist zusammenfassend dahin zu bestimmen:

Die ordentliche wie die außerordentliche Tagung ist ein von vorhergehenden oder nachfolgenden Tagungen desselben Reichstags unabhängiger, selbständiger, ununterbrochener Tätigkeitszeitraum des handlungsfähigen Reichstags, der mit seinem Zusammentritt bei ordentlichen und mit seinem Wiederzusammentritt bei außerordentlichen Tagungen beginnt, und der mit der Erklärung des Tagungsschlusses endet.

Die ordentlichen Tagungen beginnen mit dem Zusammentritt am dreißigsten Tage nach der Neuwahl und am ersten November-Mitwoch jeden Jahres, die außerordentlichen mit dem durch Reichstagsbeschluß am Ende der letzten Tagung festgesetzten Tage des Wiederzusammentritts. Zusammentritt beziehungsweise Wiederzusammentritt des Reichstags erfolgen vor dem verfassungmäßig beziehungweise durch Beschluß festgesetzten Tage, wenn der Reichspräsident oder mindestens ein Drittel der Reichstagsmitglieder seine vorzeitige Berufung verlangen und der Reichstagspräsident dieses Verlangen sämtlichen Reichstagsmitgliedern bekanntgemacht hat. Das Verlangen auf vorzeitige Berufung des Reichstags kann nur in der Zeit zwischen den Tagungen gestellt werden.

Durch den Zusammentritt beziehungsweise den Wiederzusammentritt konstituiert sich der Reichstag, indem er sein Präsidium wählt. Mit dem Zusammentritt und dem Wiederzusammentritt beginnt die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder, nach denselben kann er Ausschüsse bilden und die ihm durch die Verfassung vorgeschriebenen Aufgaben in Angriff nehmen.

Das Ende der Tagung wird stets nur durch Beschluß des Reichstags bestimmt. Den Tagungsschluß muß der Reichstag so zeitig erklären, daß er an dem verfassungsmäßig bestimmten ersten November-Mittwoch jeden Jahres zu einer ordentlichen Tagung zusammentreten kann. Außerdem muß der Reichstag seine Tagung stets dann schließen, wenn er seine zur Zeit wichtigen und erledigungsbereiten Arbeiten in der Hauptsache erledigt hat.

Vertagungen sind nur insoweit und solange zulässig, als sie dem Tagungsziel, das heißt schneller und ordnungsmäßiger Erledigung vorhandener oder in Kürze zu erwartender Arbeiten dienen.

Mit dem Schluß der Tagung verliert der Reichstag seine Organisation: sein Präsidium hört auf zu bestehen, seine Ausschüsse zerfallen mit Ausnahme der des Art. 35 RV. Mit dem Tagungsbeschluß findet die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder ihr Ende. Alle bis dahin nicht erledigten Arbeiten gelten als im Sinne der Ablehnung erledigt.

## Zweiter Teil.

## DIE TAGUNG IN DER ÜBUNG DES REICHSTAGS.

Der erste Teil dieser Arbeit hatte das Ziel, den Tagungsbegriff, wie ihn die Weimarer Verfassung ausgestaltet hat, zu entwickeln. Wenn man die in der Rechtswissenschaft nicht unbekannte Unterscheidung zwischen Sein und Sollen hier anwendet, so dienten die bisherigen Ausführungen der Herausarbeitung dessen, was die Tagung nach dem Willen der Reichsverfassung sein „soll".

Es hieße auf halbem Wege stehen bleiben und eine reizvolle Aufgabe ungelöst lassen, wenn man nicht prüfen wollte, ob die Vorschriften der Weimarer Verfassung über die Tagung auch in der Wirklichkeit des Reichstagslebens angewendet werden, ob das Seinsollende auch „ist".

Diese Aufgabe drängt den Betrachter aus dem Reich der Begriffe hinaus in die Wirklichkeit des Staatslebens und zwingt ihn, die Reichstagsübung in den in Frage stehenden Punkten näher zu untersuchen. Dabei ergibt sich folgendes Bild:

### I. Die Erweiterung der Tagung auf die Dauer der Wahlzeit.

Seit 1920 sind vier Reichstage gewählt worden. Diese sind auch ihrer Zweckbestimmung entsprechend zusammengetreten, der erste und zweite am 27. Mai 1920 und am 30. August 1924, der dritte am 5. Januar 1925 und der vierte am 13. Juni 1928. Mit jedem Zusammentritt war der Beginn einer Tagung notwendig verbunden.

Wenn die bisher gewählten Reichstage die Tagung der Weimarer Verfassung verwirklicht hätten, so hätten sie in jedem Jahre zu Beginn der üblichen Sommerferien oder doch so ihre Tagung schließen müssen, daß sie am ersten November-Mittwoch jeden Jahres gemäß Art. 24 I, 1 RV zu einer neuen ordentlichen Tagung hätten zusammentreten können. Sie hätten sie innerhalb dieses Zeitraums ferner stets dann schließen müssen, wenn sie das Tagungsziel erreicht hatten.

Bisher hat aber keiner der gewählten Reichstage seine Tagung jemals geschlossen.[1]) Die erste Tagung jeden Reichs-

[1]) Kahl, RT. Verhdlgen., Bd. 357, 9050/1. — Anschütz, RV, 119, 5. — v. Freyt.-Loringhoven, Weim. Verf. i. Lehre u. Wirkl., 101, A. 1; Giese, RV, 114, 1. — Poetzsch, Staatsleben unter d. Weim. Verf., 101/2, 109.

tags blieb auch die einzige. Sie endete stets bei den drei ersten Reichstagen vor dem Ablauf der Wahlzeit durch Auflösung. Die Wahlzeit des vierten Reichstages läuft noch. Die Aufzeichnungen über die Verhandlungen des Reichstags seit 1920 enthalten an keiner Stelle eine Erklärung des Tagungsschlusses durch den Reichstagspräsidenten oder einen Beschluß des Reichstags, demzufolge er seine Tagung an einem bestimmten Tage schließen will.

Das Wesentliche dieser Reichstagsübung besteht nicht darin, daß sie den Begriff der Tagung etwa beseitigt hätte, indem sie ihn auf die Dauer der Wahlzeit erweiterte. Eine solche Feststellung müßte zur Voraussetzung haben, daß Tagung und Wahlzeit in ihrer zeitlichen Ausdehnung sich deckten. Ihre Gleichheit ist aber ausgeschlossen, da die Wahlzeit mit dem Wahltag, die Tagung dagegen erst mit dem Tage des Zusammentritts des Reichstags, also notwendig einige Zeit später beginnt. Sie könnte nur erreicht werden, wenn man die Wahlzeit, wie jetzt die Tagung, erst mit dem Tage des ersten Zusammentritts der Volksvertretung beginnen ließe.

Die Bedeutung der Reichstagsübung besteht vielmehr darin, daß sie den Tagungsbegriff ausgeweitet hat. Kann nach der Weimarer Verfassung die Tagung höchstens den Zeitraum von einem Jahre umfassen und muß auf Grund der Art. 23 II und 24 I, 1 RV jede vierjährige Wahlzeit mit mindestens fünf ordentlichen Tagungen ausgefüllt sein, so beseitigt die Reichstagsübung diese Regelung der Verfassung und läßt es genügen, wenn die Wahlzeit nur mit einer einzigen Tagung besetzt ist.

## II. Einführung von Arbeitspausen an Stelle der Schließung.

Der Reichstag hat zu den Zeiten, zu denen er nach der Reichsverfassung seine Tagung regelmäßig schließen mußte, also zu Beginn der Sommerferien, ebenso regelmäßig seine Sitzun-

---

1. Reichstag. Wahlzeit: 6. Juni 1920—13. März 1924.
Tagung: 24. 6. 1920—13. 3. 1924. 411 Sitzungen.
Tagungsabschnitte: 1.) 24. 6.—5. 8. 20: 1.—19. Sitzg. 2.) 19. 10. 20—7. 7. 21: 20.—133. Sitzg. 3.) 27. 9. 21—18. 7. 22: 134.—256. Sitzg. 4.) 17. 10. 22.—7. 7. 23: 257.—377. Sitzg. 5.) 8. 8. 23—13. 3. 24: 378.—411. Sitzg.

2. Reichstag. Wahlzeit: 4. Mai 1924—20. Oktober 1924.
Tagung: 27. 5. 24—30. 8. 24. 1.—29. Sitzg. 29 Sitzungen.

3. Reichstag. Wahlzeit: 7. Dezember 1924—31. März 1928.
Tagung: 5. Jan. 1925—31. März 1928. 415 Sitzungen.
Tagungsabschnitte: 1.) 5. 1. 25—12. 8. 25: 1.—120. Sitzung. 2.) 20. 11. 25—2. 7. 26: 121.—224. Sitzg. 3.) 3. 11. 26 bis 9. 7. 27: 225.—338. Sitzg. 4.) 18. 10. 27—31. 3. 28: 339.—415. Sitzg.

4. Reichstag. Wahlzeit: 20. Mai 1928—
Tagung: 13. Juni 1928—
Tagungsabschnitte: 1.) 13. 6. 28—13. 7. 28. 1.—10. Sitzg.

gen auf längere Zeit vertagt und Arbeitspausen eintreten lassen.[2]) Die Vertagung dauerte in der Regel mehrere Monate. Er versammelte sich wieder vor oder am ersten November-Mittwoch, nachdem neue an den Reichstag gelangte Vorlagen, insbesondere der Reichshaushaltsplan, ihrer Erledigung harrten.

Durch diese Vertagung zerlegte der Reichstag seine verlängerte Tagung in Abschnitte, die, da sie ihrer zeitlichen Ausdehnung nach einer ordentlichen, der Verfassung entsprechenden Tagung gleichkommen, als ordentliche Tagungsabschnitte bezeichnet werden können.

Daß der Reichstag zu Beginn seiner Sommervertagungen seine Arbeiten für in der Hauptsache abgeschlossen hielt und deshalb an sich wohl in der Lage gewesen wäre, seine Tagung der Verfassung entsprechend zu schließen, geht aus folgenden Erwägungen mit mehr oder weniger großer Sicherheit und Deutlichkeit hervor:

1. Die mehrmonatigen Arbeitspausen fallen, wie bereits erwähnt, in die Zeit des Jahres, in der die Tagungen des alten Reichstages und des alten preußischen Abgeordnetenhauses bis zum Jahre 1890 beziehungsweise bis 1911 regelmäßig geschlossen wurden, eben weil das Tagungsziel bis zu diesem Zeitpunkt als erreicht angesehen worden war. Der Zeitpunkt, in dem der Reichstag sich seit 1920 versammelte, um die zu Beginn der Sommerferien unterbrochene Tagung fortzusetzen, entspricht in der Hauptsache dem, in dem auch die neuen Tagungen des alten Reichstages und des ehemaligen preußischen Abgeordnetenhauses begannen.

2. Der Reichstag war, wie sich in verschiedenen Fällen aus Äußerungen des Reichstagspräsidenten und der Reichstagsmitglieder feststellen läßt, selbst der Meinung, daß seine Tätigkeit zu Beginn der jeweiligen Arbeitspause zum Abschlusse gekommen sei, zu einem Abschluß, der es rechtfertigte, eine mehrmonatige Vertagung eintreten zu lassen. Das geht aus dem Gebrauch der Worte „Session", „Tagung" und „Tagungsabschnitt" in den Schlußreden vor der Sommerpause deutlich hervor.[3])

---

[2])
1. Reichstag. 5. August—20. Oktober 1920. 7. Juli—29. Sept. 1921. 18. Juli—19. Oktober 1922. 7. Juli—8. August 1923.
2. Reichstag. 30. August—20. Oktober 1924.
3. Reichstag. 12. August—20. Nov. 1925. 2. Juli—3. Nov. 1926. 9. Juli—18. Oktober 1927.
4. Reichstag. 13. Juli—1. Nov. 1928.

[3]) RT.-Verhdlgen: Bd. 345, 736: „Wir kommen damit zum Schluß der Sitzung und der gegenwärtigen Tagung.": Präsident i. Sitzg. v. 5. 8. 1920. Bd. 350, 4565, Sitzg. v. 7. 7. 21; Bd. 356, 8749, Stresemann i. Sitzg. v. 18. 7. 22: „Wir stehen am Ende einer mehrmonatigen sehr arbeitsreichen Tagung des Hauses." Im Inhaltsverzeichnis dieses Bandes heißt es hinter der genannten Sitzung „Schluß des Tagungsabschnitts." Bd. 381, 1150, Sitzg. v. 30. 8. 24; Bd. 387, 4442, Sitzg. v. 12. 8. 25; Bd. 393, 11490, Sitzg. v. 9. 7. 27; Bd. 423, 250, Sitzg. v. 13. 7. 28.

3. Daß der Beginn der Sommerpause zu wiederholten Malen vom Reichstag als ein Abschluß seiner vorhergehenden Tätigkeit betrachtet worden ist, ergibt sich ferner aus der Wiederbelebung der Übung des alten Reichs, wonach am Tagungsschluß ein Reichstagsmitglied dem Präsidenten des Reichstages den Dank des Hauses für die sachliche und fördernde Leitung der Reichstagsgeschäfte während des eben zu Ende gehenden Tagungsabschnitts ausspricht.[4])

4. Solchen Abschluß läßt weiter die meist beachtete Verfahrensweise des Reichstags bei der Festsetzung der ersten Sitzung nach den Sommerferien erkennen. Der Reichstag setzt — entgegen der Übung bei kleinen, der Förderung des Tagungsziels dienenden Vertagungen — selbst keinen Tag für die Aufnahme seiner Geschäfte nach der Arbeitspause fest, sondern erteilt dem Reichstagspräsidenten die Ermächtigung, Zeit und Tagesordnung der ersten Sitzung des nächsten Tagungsabschnittes selbst festzusetzen.[5]) Dabei wird allerdings häufig ein äußerster Zeitpunkt vereinbart, bis zu dem der Präsident den Reichstag zusammengerufen haben muß, falls ein früherer Zusammentritt nicht erforderlich werden sollte.

5. Ein zwingender Beweis in der Richtung, daß der Reichstag zu Beginn der Sommerferien sein Tagungsziel erreicht hat, wäre allerdings nur dann zu führen, wenn sich der Nachweis erbringen ließe, daß alle in dem vor der Sommerpause liegenden Abschnitt an den Reichstag gelangten Vorlagen, Anträge, Petitionen usw. bis zum Beginn der Ferien, sei es durch Annahme, oder durch Ablehnung, oder durch eine andere Art der Beschlußfassung ihre Erledigung gefunden hätten.

In der Wirklichkeit des Reichstagslebens aber kam es bisher und wird es nie dahin kommen, daß am Ende einer Tagung oder eines Tagungsabschnittes alle Arbeiten des Reichtags erledigt sind. Das hat seinen einfachen Grund darin, daß nach der maßgebenden Meinung der Mehrheit des Reichstages oder des Ältestenrates nicht alle an den Reichstag gelangten Vorlagen, Anträge usw. wichtig und brauchbar sind. In solchen Fällen befaßt sich der Reichstag nach einer oberflächlicheren Prüfung nicht genauer mit ihnen, um nicht dadurch seine Zeit für wichtigere Arbeiten zu verlieren.

Aus dieser Tatsache muß gefolgert werden, daß es nicht angeht, deshalb, weil nicht auch die letzte und unbedeutendste Vorlage ihre Erledigung gefunden hat, die Tagung nicht zu schließen, sondern sie auf einige Zeit zu unterbrechen. Wegen solcher Vorlagen, die der Reichstag bezw. die nach seiner Geschäftsordnung dafür zuständigen Organe für unwichtig und einer Bearbeitung nicht wert halten, braucht die Tagung nicht nur nicht verlängert, sondern muß sie in Ermangelung anderen Beratungsstoffes vielmehr geschlossen werden.

[4]) z. B. RT.-Verhdlgen: Bd. 356, 8749; Bd. 387, 4442.

[5]) z. B. RT.-Verhdlgen: Bd. 350, 4565; Bd. 356, 8749; Bd. 387, 4442; Bd. 390, 7863; Bd. 393, 11490; Bd. 423, 250.

Interessant ist es, das Verhältnis festzustellen, das zwischen dem Hundertsatz der Vorlagen besteht, die der alte und der neue Reichstag in der Zeit zwischen dem Beginn der Tagung im Herbst eines Jahres bis zum Beginn der Sommerferien im nächsten Jahre, also innerhalb eines Jahreszeitraums, der einer ordentlichen Tagung der Verfassung entspricht, nicht erledigt hat.[6])

Für den alten Reichstag sind aus der Zeit zwischen den Jahren 1871 und 1905 die Ergebnisse von fünfundzwanzig Jahreszeiträumen zugrunde gelegt. Für jede Tagung ergibt sich ein Durchschnittssatz von 12,5 unerledigten Vorlagen.

Beim neuen Reichstag sind neun Jahreszeiträume, also die Zeit vom Zusammentritt des ersten Reichstags bis zum dritten Abschnitt des dritten Reichstags der Berechnung zugrunde gelegt. Für jeden Jahreszeitraum ist der Durchschnittssatz der unerledigten Vorlagen 9,66 vom Hundert.[7]) Dabei ist zu berücksichtigen, daß die durchschnittliche Zahl der jährlichen Vorlagen, die in dieser Zeit an den neuen Reichstag gelangt sind, mit 818 um 76 größer war, als die Durchschnittszahl der Vorlagen, die in fünfundzwanzig Jahreszeiträumen an den alten Reichstag gelangt sind. Diese betrug nur 742. Es ist weiter zu berücksichtigen, daß von den im Einbringungsabschnitt unerledigten Vorlagen des neuen Reichstags ein Durchschnittssatz von 3,43 vom Hundert in späteren Tagungsabschnitten ihre Erledigung noch gefunden haben, sodaß überhaupt unerledigt nur 6,23 statt 9,66 vom Hundert blieben. Das aber ist gerade die Hälfte des Hundertsatzes der in einem Jahreszeitraum des alten Reichstags durchschnittlich unerledigten Vorlagen.[8])

Konnte der alte Reichstag seine Jahrestagung mit einem Durchschnittsatz von 12,5 vom Hundert unerledigter Vorlagen in der Zeit bis 1891 regelmäßig und später häufig ordnungsmäßig schließen, so hätte der neue Reichstag dies mit einem Satz von nur 9,66 bezw. 6,23 vom Hundert noch unbedenklicher tun können.

Die Tagung, die die Übung des Reichstags ausgebildet hat, ist also kein ununterbrochener Tätigkeitszeitraum mehr, son-

[6]) Unter Vorlagen sind hier nur die von der Reichsregierung an den Reichstag geleiteten Gesetzentwürfe und Verträge verstanden.

[7]) Bei Zugrundelegung der berücksichtigten Jahreszeiträume des alten und neuen Reichstags ergibt sich, daß in 100 Sitzungen auf den alten RT durchschnittlich 50,1, auf den neuen dagegen 102,5 Vorlagen kommen. Die Durchschnittzahl der Vorlagen für eine Tagung beträgt für den alten RT 31 bei durchschnittlich 61,8 Sitzungen, während sie beim neuen RT 91 bei durchschnittlich 88,7 Sitzungen einer Tagung beträgt.

[8]) Als erledigt gelten alle die Vorlagen, die angenommen oder abgelehnt sind, und zwar endgültig. Als unerledigt sind alle die Vorlagen behandelt, die bei ihrer Vorberatung in den Ausschüssen liegen geblieben sind, die der Reichspräsident wegen Fehlens der Erfordernisse des Art. 76 RV nicht verkündet hat, die auf Einspruch des Reichsrats hin unerledigt geblieben sind und endlich, die überhaupt nicht zur Beratung gelangt sind.

dern nur noch eine Zusammensetzung aus ununterbrochenen Tätigkeitszeiträumen, den sogenannten ordentlichen Tagungsabschnitten.[9])

Die durch die Übung des Reichstags erweiterte Tagung besteht aber nicht nur aus ordentlichen Tagungsabschnitten, sondern aus noch anderen, die ihrer Natur nach als außerordentliche Tagungsabschnitte zu bezeichnen sind und eine Umbildung der außerordentlichen Tagungen der Reichsverfassung darstellen. Sie lassen sich an Hand der Verhandlungen des Reichstags für mehrere Fälle nachweisen.[10])

## III. Beseitigung der Wirkungen des Tagungsschlusses.

Die Umbildung des verfassungsmäßigen Tagungsbegriffs durch die Übung des Reichstags zeigt sich naturgemäß auch darin, daß die vier Wirkungen des Schlusses der Tagung, die aus ihrer Selbständigkeit fließen, erst am Ende der Wahlzeit eintreten und dadurch für den Tagungsbegriff als solchen bedeutungslos geworden sind.

### Präsidium.

Der Vorstand des Reichstags muß nach der Verfassung für die Dauer der Tagung gewählt werden. Da der Reichstag bisher seine jeweils erste Tagung niemals geschlossen hat, hat folgerichtig der einmal gewählte Reichstagsvorstand auch für die ganze Dauer der Wahlzeit bestanden. Während derselben ist er bisher nie neu gewählt worden.

Die Geschäftsordnung des Reichstags rechtfertigt diese Übung. Sie bestimmt in § 14, daß der Reichstag seinen Vorstand für die Dauer der „Wahlzeit" wählt. Sie bietet damit für die Übung des Reichstags eine Stütze, die wenig tragfähig ist, da sie mit dem Tagungsbegriff der Verfassung in Widerspruch steht.[11]) Dieser Widerspruch konnte vermieden werden. Denn wenn der Reichstag den Standpunkt vertrat, daß es in seinem Ermessen steht, ob und wann er seine Tagung schließen und demgemäß den Verfall des Vorstandes bewirken will,[12]) so hätte er dieses Ziel und damit seinen Wunsch, die Wahlzeit nur mit einer Tagung auszufüllen, auch erreichen können, wenn er gesagt hätte, daß der Vorstand für die Dauer der „Tagung" gewählt wird. Er brauchte es dann nur zu unterlassen, seine erste Tagung während der Wahlzeit zu schließen.

---

[9]) Vgl. S. 37, Anm. 1.

[10]) z. B. 8. 8.—15. 8. 1923; 27. 9.—13. 10. 1923; 20. 2.—13. 3. 1924: „Nachdem am 15. Februar das Ermächtigungsgesetz abgelaufen ist, nimmt der Reichstag seine Arbeiten im verfassungsmäßigen Umfange wieder auf und beginnt damit seine voraussichtlich letzte Tagung vor den Reichstagswahlen." Bd. 361, 12387; 398. Sitzg.

[11]) Nawiaski in DJZ., 1923, 235; Anschütz, RV, 127; u. a.

[12]) So der Berichterstatter des Gesch. O.-Ausschusses; vgl. S. 60, unten; und die Reichstagsübung.

## Ausschüsse.

Was für den Reichstagsvorstand festgestellt ist, ist in gleicher Weise auch bei den Reichstagsausschüssen zu beobachten. Da der Reichstag seine erste Tagung nie geschlossen hat, haben auch die einmal gewählten Ausschüsse ihre Tätigkeit bis zum Ende der Wahlzeit des jeweiligen Reichstags fortführen können. Die Übung des Reichstags weicht damit auch in diesem Punkte von dem oben entwickelten Tagungsbegriff der Verfassung ab.

Das wird noch in folgendem Zusammenhange deutlich: Die Verfassung, die die Bildung des sog. Überwachungsausschusses vorschreibt, verfolgt damit den selbstverständlichen Zweck, daß dieser Ausschuß tätig wird. Solcher Zweck kann aber während der Wahlzeit nicht erreicht werden, wenn der Reichstag seine Tagung nicht schließt. Denn der Überwachungsausschuß ist nur für die Zeit außerhalb der Tagung bestellt. Da der Reichstag bisher seine erste Tagung nie geschlossen hat, konnte er während der Wahlzeit auch nicht tätig werden. Art. 35 II RV ist insoweit durch die Übung des Reichstags unanwendbar geworden.

Auch über die Ausschüsse enthält die Geschäftsordnung des Reichstags Bestimmungen. § 25 sagt über den Büchereiausschuß des Reichstags: „Der Präsident beruft in der ersten Tagung nach der Neuwahl des Reichstags für dessen Dauer neun Mitglieder in den Büchereiausschuß. . . ."

Diese Vorschrift der Geschäftsordnung ist die einzige, die den Ausdruck „Tagung" verwendet. Indem sie von der „ersten" Tagung redet, scheint sie die Möglichkeit mehrerer Tagungen innerhalb einer Wahlzeit zuzulassen, ohne jedoch über deren Zahl und Dauer Auskunft zu geben.

Wie schon § 14, so entspricht auch § 25 nicht dem Tagungsbegriff der Verfassung: Der Büchereiausschuß ist ein Organ des Reichstags, obwohl er auf andere Weise gebildet wird, wie die anderen Reichstagsausschüsse und obwohl er lediglich Verwaltungsaufgaben zu erfüllen hat. Als solcher kann er nur für die Dauer der „Tagung", nicht für die der „Wahlzeit" gebildet werden. Er teilt wie jeder andere Ausschuß das Schicksal des Reichstags. Seine Lebensdauer ist auf die Dauer der Tagung beschränkt. Mit dem Tagungsschluß verliert auch der Büchereiausschuß sein Dasein. Die Geschäftsordnung kann für sich allein diese Regelung nicht ändern.

Eine Abwendung der Geschäftsordnung des Reichstags von dem Tagungsbegriff der Verfassung und eine Billigung der Reichstagsübung ist auch in § 26 festzustellen.

Diese Bestimmung behandelt unter der Überschrift „Ständige Ausschüsse" sowohl die Wahlzeitausschüsse des Art. 35 RV, wie die ständigen Tagungsausschüsse. Damit ist der Unterschied zwischen beiden verwischt. Die Tagungsausschüsse werden,

wenn auch nicht ausdrücklich, so doch in äußerlich erkennbarer Weise stillschweigend mit den Wahlzeitausschüssen auf eine Stufe gestellt. Fortan, das ist der Sinn dieser räumlichen Nebeneinanderstellung, bestehen nicht nur die Wahlzeitausschüsse des Art. 35 RV, sondern auch die in § 26 mit ihnen zusammen aufgeführten Tagungsausschüsse für die Dauer der Wahlzeit.

Eigenartig und die obige Annahme bestärkend ist ferner, daß § 26 den Ausschüssen des Art. 35 RV dieselben Aufgaben zuweist, wie den anschließend genannten Tagungsausschüssen, nämlich die Vorbereitung der Verhandlungen des Reichstages. Damit wird Wesen und Aufgabe der Wahlzeitausschüsse, insbesondere des Überwachungsausschusses in keiner Weise erschöpfend gekennzeichnet.

### Die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder.

Seinen weittragendsten Ausdruck findet die Abweichung der Übung des Reichstags von dem verfassungsmäßigen Tagungsbegriff darin, daß durch die Ausdehnung der Tagung auf die Dauer der Wahlzeit auch die Nichtverfolgbarkeit der Abgeordneten für diese Zeit erweitert wird.

Bis zum Erlaß des Art. 40 a RV durch das Gesetz vom 26. Mai 1926 war eine Tagung, die in Tagungsabschnitte geteilt und damit durch längere Ferienpausen unterbrochen wurde, nicht mit der Sitzungsperiode des Art. 37 RV gleichbedeutend. Staatsanwaltschaft und Gerichte hatten daher bis zum Wirksamwerden jenes Gesetzes ein Mittel, der Verfassung entsprechend die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder auf die der Sitzungsperiode entsprechenden Tagungsabschnitte zu beschränken. Sie brauchten nur zu erklären, daß nicht die vom Reichstag ausgedehnte Tagung, sondern nur deren Unterabteilungen, die Tagungsabschnitte, dem Begriff der Sitzungsperiode des Art. 37 RV gerecht würden. Damit hätten sie bewirkt, daß die Reichstagsmitglieder in der Zeit zwischen den einzelnen Tagungsabschnitten, also in der Hauptsache während der Sommerferienpause, der Strafverfolgung unterlagen. Sie haben von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht, sondern im Anschluß an die Übung des Reichstags Tagung und Sitzungsperiode als gleichbedeutende Begriffe behandelt.

Da die Tagung des Reichstags nie geschlossen wurde, sondern erst mit dem Ende des jeweiligen Reichstags ihren Abschluß fand, hat stets auch die Nichtverfolgbarkeit der Abgeordneten bis zu diesem Zeitpunkt gedauert. Die Reichstagsmitglieder waren vom Zusammentritt des Reichstags an während der ganzen Wahlzeit unverfolgbar.

### Verfall unerledigter Arbeiten am Tagungsschluß.

Es bleibt noch übrig auszuführen, daß durch die Erweiterung des Tagungsbegriffs auch der in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnte Grundsatz vom Verfall am Tagungsschluß unerledigter Arbeiten seiner Anwendungsmöglichkeit beraubt

worden ist. Da die Tagung des Reichstags mit der Wahlzeit endet, verfallen alle unerledigten Reichstagsarbeiten ohne weiteres. Bedeutung hat der genannte Grundsatz nur, wenn Tagungs- und Wahlzeitende nicht zusammenfallen, ein Fall, der bisher in der Übung des Reichstags nicht eingetreten ist. Die Folge dieser Übung war, daß der Reichstag alle Vorlagen, Anträge, Petitionen usw., auf deren Erledigung er im Laufe der Wahlzeit bereits verzichtet hatte, für die Dauer der ganzen Wahlperiode in seinen Büchern und Listen mitführen mußte, eine Tatsache, die nicht gerade für die Übersichtlichkeit und Klarheit dieser Bücher und Listen spricht und für das Reichstagsbüro eine Belastung bedeutet, die nutzlos und deshalb besser zu vermeiden ist.

## IV. Zusammenfassung.

Zusammenfassend und abschließend ist somit festzustellen:

Die Übung des Reichstags hat den Tagungsbegriff der Verfassung zeitlich auf die Dauer der Wahlzeit erweitert, ihn inhaltlich von einem ununterbrochenen in einen unterbrochenen Tätigkeitszeitraum umgewandelt und die vier Wirkungen des Tagungsschlusses, den Verfall des Vorstandes und der Ausschüsse des Reichstags, den Wegfall der Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder und den Verfall unerledigter Arbeiten am Tagungsschluß beseitigt.

## Dritter Teil.

# DER GELTENDE TAGUNGSBEGRIFF.

Die Übung des Reichstags läßt erhebliche Zweifel darüber erwachsen, ob der Begriff der Tagung, den die von ihm handelnden Verfassungsvorschriften enthalten, noch geltendes Recht ist, oder ob dieser Begriff sich durch die Reichstagsübung gewandelt hat. Da die von der Tagung redenden Verfassungsartikel ausdrücklich durch Gesetz bisher nicht geändert sind, kann lediglich die Frage untersucht werden, ob die verfassungsmäßige Tagung durch stillschweigende Wandlung[1]) eine Änderung erfahren hat.

Der vorliegende Teil dieser Arbeit hat deshalb die Aufgabe, festzustellen, ob und in welcher Weise die von der Tagung handelnden Verfassungsartikel im Wege der Verfassungswandlung geändert worden sind, mit anderen Worten, welcher Tagungsbegriff der heute geltende ist. Dabei ist einiges über die Rechtsquellen zu sagen.

## I. Die Rechtsquellen, insbesondere das Gewohnheitsrecht.

Recht[2]) ist Ordnung, ist der Inbegriff der Zwangsnormen, die die Gemeinschaft der Menschen ermöglichen und ein Leben der Menschen in der Gemeinschaft begründen sollen. Es gibt nur eine wirkliche Rechtsquelle, den Willen der Gemeinschaft. Wenn diese Gemeinschaft die Form des Staates trägt, so ist einzige wirkliche Rechtsquelle der Wille der im Staate geformten Gemeinschaft.

Das Recht erscheint in zwei Formen: in der des Gesetzes und in der der Gewohnheit. Beide unterscheiden sich lediglich durch die Art und Weise, die Form ihrer Entstehung. Die stillschweigende Rechtswandlung ist gleichbedeutend mit der Bildung eines Gewohnheitsrechts, sei es neben einem Gesetz, sei es gegen ein solches. Die Wandlung als solche ist keine Rechtsquelle, das durch sie neu Gebildete also auch noch kein Recht.

[1]) Vgl. über den Begriff: Laband, Die Wandlungen d. dtsch. RV. — Jellinek, Verf.-Änderung u. Verf.-Wandlung. — Smend, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat. — Stier-Somlo, Staatsr. I, 346/7. — Bilfinger, Verfassungsumgehung.

[2]) Vgl. Binder, Philos. d. Rechts, 698 ff.

Der Nachweis einer stillschweigenden Verfassungswandlung[3]) steht deshalb dem Nachweis der Bildung eines Gewohnheitsrechts gleich.

Hier steht das Gewohnheitsrecht im Mittelpunkt der Erörterung. Es ist das ungesetzte, im Rechtsleben unmittelbar hervortretende Recht der im Staate geformten Gemeinschaft.[4]) Es steht an Kraft und Wirkungen dem Gesetzesrecht gleich, da es wie dieses Ausfluß des Gemeinschaftswillens ist.

Notwendige Erkenntnisquelle eines Gewohnheitsrechts ist eine Übung, aus der sich ergibt, daß das Geübte von der Gemeinschaft als bindende Norm, als Recht gewollt ist. Ob das der Fall ist, kann nicht unmittelbar irgendwo abgelesen werden. Äußerlich sichtbare Eigenschaften der Übung allein lassen erkennen und darauf schließen, ob sie auf dem Rechtswillen der Gemeinschaft beruht. Solche äußerlich erkennbaren Eigenschaften einer rechtschaffenden Übung sind folgende:[5])

Es muß sich um eine im ganzen gleichförmige Übung handeln, die von Dauer ist und dadurch und aus sonstigen Gründen das Kennzeichen innerer Notwendigkeit trägt. Die Übung muß allgemein sein, das heißt von der Mehrheit der Gemeinschaftsmitglieder getätigt oder doch gebilligt werden. Sie muß ferner auf dem bewußten Willen der Gemeinschaft beruhen, daß das Geübte verbindlich und damit Recht sein soll. Recht ist auch eine Übung, die auf einem Mißverständnis beruht, wenn sie einem vernünftigen Bedürfnis entspricht und innerer Notwendigkeit entspringt.

## II. Versuch des Nachweises der Bildung von Gewohnheitsrecht.

### Gleichmäßigkeit der Übung.

Wenn wir die eben entwickelten Grundsätze auf die Reichstagsübung anwenden, können wir feststellen, daß der Reichstag in bisher ohne Ausnahme sich gleichgebliebener Übung die auf die Dauer der Wahlzeit erweiterte Tagung mit allen ihren Eigenheiten durchgeführt hat. Ein Hinweis auf das im zweiten Teil Ausgeführte mag hier genügen.

### Dauer und innere Notwendigkeit.

Was die Dauer der Übung anlangt, so könnten Zweifel darüber bestehen, ob sie ausreicht, um eine Übung darzustellen,

[3]) Jellinek, a. a. O., S. 3, versteht darunter diejenige Änderung der Verfassung, die — im Gegensatz zur ausdrücklichen Verf.-Änderung — den Text formell unverändert bestehen läßt und durch Tatsachen hervorgerufen wird, die nicht von der Absicht oder dem Bewußtsein einer solchen Änderung begleitet sein müssen. — Ähnlich Laband, a. a. O., 150 ff.

Eigentümlich ist diesen Ausführungen, daß sie lediglich die Tatsache einer Wandlung feststellen; es wird jedoch nicht geprüft, ob und in welchem Umfange sie Recht darstellt, bezw. widerrechtlich ist.

[4]) Binder, Philos., 698; Bruno Schmidt, Gewohnh.-R., 59.

[5]) Bruno Schmidt, a. a. O., 50 ff. — Enneccerus, Lehrb. d. Bürgerl. R., Allg. T., 82 ff.

die durch ihre Länge das untrügliche Zeichen innerer Notwendigkeit trägt.

Diese Zweifel können einmal darauf beruhen, daß die Reichstagsübung bisher erst während eines Zeitraums von annähernd neun Jahren hervortreten konnte, eine Zeit, die man für kurz halten mag, wenn man sie an der Dauer vieler Verfassungsurkunden mißt.

Die Zweifel können aber auch damit begründet werden, daß die wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verhältnisse in den ersten vier Jahren, in denen sich die Übung des Reichstags zeigte, außergewöhnlich neuartig und ungünstig und ausgefüllt waren mit vielfachen Unruhen, mit gewaltsamen Versuchen, die Verfassung zu beseitigen, mit der Geldentwertung, mit den schweren Folgen des verlorenen Krieges, der Revolution und des sogenannten Friedensvertrages von Versailles, also mit innen- und außenpolitischen Spannungen ungewöhnlich starker Art, und daß solche Verhältnisse dem Reichstag eine Arbeitsfülle aufbürdeten, die eine Erweiterung der Tagung unabweisbar erscheinen lassen mußte, daß aber die Wiederkehr ruhiger und geordneter Verhältnisse, die zu erwarten ist, den Reichstag veranlassen wird, zur verfassungsmäßigen Tagung zurückzukehren. Und der hiergegen vorgebrachte Einwand, daß der Reichstag auch in den mehr als fünf Jahren, die dem Ende der Geldentwertungszeit folgten, die in den voraufgehenden Jahren beobachtete Übung fortgesetzt habe, könnte mit dem anderen zu entkräften versucht werden, daß diese fünf Jahre noch unter den Auswirkungen jener dunklen vier Nachkriegsjahre ständen und deshalb keinen Schluß darauf zuließen, ob die Reichstagsübung aus vernünftigen Erwägungen heraus als für die Dauer notwendig, als „rechtens" gewollt anzusehen ist.

Es ist zuzugeben, daß weniger stürmische Zeiten, wie es die der Jahre 1920 bis 1923 waren, dem Reichstag weniger Arbeitsstoff gegeben haben würden. Aber entscheidend dürften diese Erwägungen nicht für die Frage gewesen sein, ob der Reichstag allein deshalb von dem Tagungsbegriff der Verfassung abwich und einen neuen schuf.

Die innere Notwendigkeit der sich auf einen Zeitraum von mehr als neun Jahren erstreckenden Übung ergibt sich vielmehr vorwiegend aus geschichtlichen Erwägungen und aus der Tatsache, daß der Reichstag alleiniger Träger der Staatsgewalt im Reich ist und als solcher im Leben des Staates auf allen Gebieten die bestimmende Rolle spielt und deshalb ohne Unterbrechung tagen muß.

Das ist näher auszuführen.

Schon die geschichtliche Entwicklung im alten Reich zeigt eine ständig größer werdende Ausweitung der Tagung, oder, wie sie damals hieß, der Sitzungsperiode oder Session des Reichstags. Die Reichstagssessionen dauern in den siebziger Jahren durchschnittlich drei bis vier Monate, steigen in den

achtziger Jahren in einigen Fällen[6]) auf sieben Monate, um im Anfang der neunziger Jahre schon in drei Fällen und im Gegensatz zur Verfassung mehr als zwanzig Monate[7]) zu umfassen. Nach der Jahrhundertwende bis zum Kriege schwankt ihre Dauer etwa zwischen dreizehn und dreißig Monaten mit einem Durchschnitt von rund zwanzig Monaten und erstreckt sich im Krieg auf mehr als vier Jahre.[8])

Dieses Ansteigen der Sessionsdauer mag seinen Grund bis zu einem gewissen Grade in der zunehmenden Arbeitsmenge finden, die der alte Reichstag mit den wachsenden Jahren seines Daseins zu bewältigen hatte. Sie hängt mit dem Aufschwung von Handel, Industrie und Technik und von der mit ihm verbundenen Verfeinerung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen, und damit der innen- und außenpolitischen Verhältnisse eng zusammen.

Aber neben dem Wachsen des Arbeitsstoffs hat es seine eigentliche Ursache in dem nicht zu unterschätzenden Wachsen der politischen Machtstellung des Reichstags, eine Erscheinung, die sich schon in den letzten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts bemerkbar machte[9]), und die mit besonderer Deutlichkeit in den Kriegsjahren hervortrat.[10])

Es widerstrebt dem Lebensprinzip einer politischen, wie jeder anderen Macht, sich ausschalten zu lassen. Eine Ausschaltung des Einflusses des Reichstags bedeutete aber jede Schließung desselben. Daß das steigende Machtgefühl des Reichstags sich einer solchen Ausschaltung seiner Wirkungsmöglichkeit widersetzte und daß der Kaiser und seine Regierung das politisch Unzweckmäßige oder vielleicht sogar Unmögliche einer solchen häufigen Ausschaltung des Reichstags bei der sich zu seinen Gunsten verschiebenden Kräfteverlagerung einsahen, wird seit 1890 keine geringe Rolle bei den Erwägungen des Kaisers und seiner Ratgeber darüber gespielt haben, ob er die Sessionen ordnungsmäßig jährlich schließen, oder ob er die Schließung durch Ausdehnung der Tagung auf mehrere Jahre vermeiden und den Reichstag nur vertagen sollte. Diese Gründe sprechen bereits im alten Reich für die Bildung eines Gewohnheitsrechts, das die Bestimmung des Art. 13 aRV über die jährliche Berufung des Reichstags außer Kraft setzte.

Die neuen Reichstage seit 1920 haben gegenüber denen des alten Reichs eine noch viel größere Arbeitsmenge zu bewältigen gehabt, eine Fülle, die teils auf dem dem Reichstag durch die Weimarer Verfassung zugewiesenen, erheblich vergrößerten Aufgabenkreis beruht, teils durch die oben geschilderten außergewöhnlichen Verhältnisse bedingt war.

[6]) VI. RT, 1. und 2. Session; VII. RT, 4. Session.
[7]) VIII. RT, 1. Sess.; IX. RT, 4. u. 5. Sess.
[8]) Ähnlich ist seit 1905 die Entwicklung der Tagung in Preußen.
[9]) Triepel, Unitar. u. Föderal., 97 ff.
[10]) Bredt, Der Deutsche Reichstag im Weltkrieg, insbes. 168 ff., 211. Unerheblich ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, daß der Reichstag seine Macht nicht richtig erkannte und zu nützen verstand.

Wesentlich und entscheidend für die Notwendigkeit und Rechtfertigung der zeitlichen Ausdehnung der Tagung ist jedoch die Tatsache, daß der Reichstag der Weimarer Verfassung das oberste gesetzgebende und politische Organ des Reiches, der Träger der Reichsgewalt ist, also mit einer Machtbefugnis ausgestattet ist, die so groß und verantwortungsreich ist, daß sie es nicht zuläßt, daß sich der Reichstag durch den Tagungsschluß für die Zeit der Schließung selbst ausschaltet und sich dadurch seines Einflusses in erheblichem Maße begibt.

Die Verfassung wollte zwar eine völlige Ausschaltung des Reichstags in der Zeit zwischen den Tagungen dadurch vermeiden, daß sie den Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung schuf. Dieser sollte den Reichstag während der Zeit seiner Handlungsunfähigkeit vertreten. Aber da derselbe nur die Rechte eines Untersuchungsausschusses hat, scheint er dem Reichstag keine genügende Gewähr dafür geboten zu haben, daß er der Regierung gegenüber ein ebenso wirksames Hemmungs- und Überwachungsmittel ist, wie der Reichstag selbst, der bei einer bloßen Vertagung, die längere Zeit dauert, auf den Ruf seines Präsidenten gemäß der diesem erteilten Ermächtigung jederzeit wieder arbeitsfähig in Erscheinung treten und seine Rechte gebührend wahren kann.

Eine nicht unbeachtliche Rolle mag auch die Erwägung spielen, daß der Überwachungsausschuß während der Zeit zwischen den Tagungen gleichsam als der Nebenbuhler des Reichstags auftritt und eine tatsächliche Bedeutung erlangen könnte, die der Machtstellung des Reichstags hinderlich und gefährlich zu werden droht. Der Selbsterhaltungstrieb des Reichstags mag es deshalb schon gerechtfertigt erscheinen lassen, den Überwachungsausschuß nach Möglichkeit nicht tätig werden zu lassen.

Ein weiteres Mittel, die vollständige Wehrlosigkeit des Reichstags während der Zeit zwischen den Tagungen auszuräumen, hat die Verfassung in Art. 24 I, 2 RV einem Drittel der Reichstagsmitglieder und dem Reichspräsidenten durch das Recht der vorzeitigen Berufung des Reichstags gegeben. Aber auch dieses Mittel kann in besonders gelagerten Fällen untauglich sein. Es ist mit Zeitverlust verbunden und ermöglicht nicht, daß der Reichstag sofort arbeitsfähig in Erscheinung treten kann; er muß sich erst konstituieren.

Aber von alledem abgesehen ist es ein unhaltbarer Zustand, daß das oberste Organ des Reiches, der Mittel- und Angelpunkt aller politischen Vorgänge, sich durch Schließung seiner Tagung aus dem politischen Leben zurückzieht. Wie die Regierung eine ständige Einrichtung ist, so muß es auch der Reichstag als ihr Gegenpol und Herr im parlamentarisch regierten Staat sein.

Die Tagung der Weimarer Reichsverfassung dagegen ist zugeschnitten auf einen Reichstag, der dem der alten Reichsver-

fassung entspricht, also lediglich Gesetzgebungsorgan ist und an der Staatsgewalt verfassungsmäßig keinen Anteil hat. Aber schon beim alten Reichstag zeigte sich, daß er, als er die ihm verfassungsmäßig gewiesenen Schranken durchbrach und in steigendem Maße politischen Einfluß gewann, ein Organ wurde, dessen Tagungsdauer von der verfassungsmäßig bestimmten abwich, erweitert wurde. Als die Weimarer Verfassung den Reichstag zum alleinigen Träger der Staatsgewalt erhob, hätte sie die im alten Reich begonnene Entwicklung vollenden und ihn zu einem ständig tagenden Organ machen müssen. Das hätte seinem Wesen, seiner Bedeutung und seinen Aufgaben entsprochen. In Verkennung der veränderten Sachlage hat die Verfassung dies nicht getan. Aus innerer Notwendigkeit heraus hat die Übung des Reichstags dieses Versäumnis durch ständiges Tagen nachgeholt und damit ein die Verfassung änderndes, sie richtigstellendes Gewohnheitsrecht ausgebildet.

Dieser Rechtsvorgang steht nicht allein da, sondern hat, von dem entsprechenden beim alten Reichstag abgesehen, in der Entwicklung des Bundesrats zu einem ständig tagenden Organ einen Vorgänger, der die innere Notwendigkeit des geschilderten Vorgangs beim neuen Reichstag unzweideutig dartut.

Der Bundesrat war der Träger der Staatsgewalt im alten Reich.[11]) An ihr hatten weder der Kaiser noch der Reichstag Anteil, wenngleich auch sie oberste Reichsorgane waren. Der Reichstag insbesondere war nicht zum Herrschen da, sondern höchstens dazu berufen, Mißgriffe der Herrschergewalt innerhalb festgesetzter Grenzen zu verhindern.

Der Bundesrat wurde, wie der Reichstag, vom Kaiser berufen, eröffnet, vertagt und geschlossen.[12]) Seine Berufung mußte, wie die des Reichstags, alljährlich erfolgen. So schrieb es Art. 13 aRV. vor. Ihm entsprechend ist der Bundesrat auch bis zum Jahre 1883 regelmäßig jährlich berufen und geschlossen worden. Die letzte formelle Einberufung durch den Kaiser erfolgte durch die Verordnung vom 21. August 1883. Seit diesem Tage ist der Bundesrat ein ununterbrochen tagendes Organ, das seine Geschäfte lediglich zeitweise durch Einschiebung von Ferienpausen unterbrochen hat.

Diese Übung steht offenbar im Widerspruch mit dem Wortlaut und dem Sinn der Verfassung.[13])

Die seit 1883 ständig beobachtete Übung des Kaisers, den Bundesrat nicht mehr zu schließen, ist getragen von dem Willen, Recht zu sein, weil sie innerlich notwendig und begründet ist. Ihr ist von keiner Seite jemals widersprochen worden, soweit sich feststellen läßt. Jellinek sagt dazu folgendes:[14])

[11]) Laband, Staatsr. I, 254 ff. — Meyer-Anschütz, Lehrb., 482 ff.
[12]) Art. 12 aRV.
[13]) Jellinek, Verf.-Ändg., 22 ff. — AA. Meyer-Anschütz, Lehrbuch, 487 No. a. — Triepel, Unit. u. Föderal., 41/2, 50.
[14]) a. a. O., 23.

„Die Geschäfte des Bundesrats, der so mannigfaltige gesetzgeberische, verwaltende und richterliche Funktionen und zwar immer in steigendem Maße versieht, können ebensowenig längere Zeit unterbrochen werden, wie die Tätigkeit eines Ministeriums oder eines Gerichtshofes. Der Bundesrat ist also im Gegensatz zu dem Buchstaben der Verfassung ständig geworden. . . ."

„Es ist zweifellos, daß die Nichtberufung und -schließung des Bundesrats mit dem Wortlaut und der Absicht der Verfassung nicht vereinbar ist, und ebenso zweifellos, daß hier eine unaufhebbare Wandlung der Verfassung eingetreten ist. Es erscheint heute niemandem der ständige Bundesrat als eine verfassungswidrige Einrichtung; selbst diejenigen, welche den Gegensatz von Faktum und Recht fesstellen, ziehen daraus keine gegen die Praxis gerichtete Folgerung."

Die Stellung des Bundesrats hat im neuen Reich der Reichstag eingenommen.[15]) Die Erwägungen, die es rechtfertigten, daß der Bundesrat ein ständig tagendes Organ wurde, sind in entsprechender Weise auf den neuen Reichstag anwendbar und führen deshalb auch zu einem entsprechenden Ergebnis. Jedenfalls ergibt sich aus den oben angestellten Erörterungen, daß die Übung des Reichstags trotz aller möglicherweise beachtlichen Einwände innerlich notwendig, verünftig und zweckmäßig ist. Damit ist das Merkmal der auf innerer Notwendigkeit beruhenden Dauer einer Übung für die Bildung von Gewohnheitsrecht im vorliegenden Falle erfüllt.

### Allgemeinheit der Übung; Rechtsüberzeugung.

Nur eine Übung sei es aller, sei es eines bestimmten Kreises, die dem allgemeinen Willen entspricht, ist fähig, die Grundlage eines Gewohnheitsrechts zu sein. Ob das der Fall ist, läßt sich lediglich mittelbar dadurch nachweisen, daß man feststellt, ob die Volksgemeinschaft die in Frage stehende Übung ausdrücklich billigt — was heute ungewöhnlich ist — oder ob sie sie, in Kenntnis derselben, widerspruchslos duldet.

Erkenntnisquellen für diese Willensvorgänge sind unter anderem das wissenschaftliche Schrifttum, die öffentliche Meinung, die Erörterungen über die Übung in der Volksvertretung, die Erklärungen und Handlungen der Regierung und der Reichsbehörden, soweit sie in Beziehung zu dieser Übung stehen, die Rechtsprechung der Gerichte.

Im Folgenden ist festzustellen, ob die hier in Frage stehende Übung, da sie auf den Kreis der Reichstagsmitglieder beschränkt ist, von diesen als Recht gewollt ist oder nicht, und, wenn das letztere der Fall ist, ob die Überzeugung von der Rechtsnotwendigkeit dieser Übung bei der Volksgesamtheit festzustellen ist.

[15]) Anschütz, RV, 113; Giese, RV, 47/8.

Selten wird man so widerspruchslos die Tatsache feststellen können, daß das Geübte Recht sein soll, wie bei der hier erörterten Übung des Reichstags.

Zwar wird dieser Rechtswille, da er mit dem geschriebenen Recht bricht, nicht offen zur Schau gestellt. Die begreifliche Scheu des Reichstags, anders als durch Gesetz auszusprechen, daß die Tagungsvorschriften der Verfassung überlebt und innerlich hohl geworden sind, und daß die mit Rechtsgeltung an ihre Stelle getretene Übung jetzt maßgebend ist, darf nicht davon abhalten, aus anderen Umständen den Nachweis für die Rechtsnatur seiner Übung herzuleiten.

Schon im Verfassungsausschuß[16]) war die Frage, ob man die Session des alten Reiches in die Weimarer Verfassung übernehmen solle, Gegenstand der Erörterung. Preuß trat für ihre Beibehaltung mit der Begründung ein, daß ihre Beseitigung die Schließung des Reichstags während der ganzen Wahlzeit unmöglich mache und den Reichstag in einer Fülle unerledigter Geschäfte ersticken lasse. Der Abgeordnete Davidsohn vertrat dagegen den Standpunkt, „daß der Unterschied zwischen Sitzungs- und Wahlperiode überlebt ist. Ich bin dafür, daß überall in der Verfassung das Wort Sitzungsperiode durch Wahlperiode ersetzt wird."[17])

Deutlich tritt dann der Wille des Reichstags, die Tagung auf die Dauer der Wahlzeit zu erweitern, durch den Erlaß der neuen Geschäftsordnung vom 12. Dezember 1922 in die Erscheinung. Wie schon die Nationalversammlung, so hatte auch der erste Reichstag die Geschäftsordnung des alten Reichstages übernommen. Ihre Bestimmungen über die Tagung blieben unverändert. Der Reichstag wandte sie jedoch während der Dauer ihrer Gültigkeit, also bis zum 31. Dezember 1922, keinmal an, da er seine Tagung nicht schloß.

Daß er sie nicht anwenden und seine erste Tagung während der Wahlzeit nicht schließen wollte, geht aus der Tatsache hervor, daß er der alten Geschäftsordnung entsprechende Bestimmungen über die Tagung in die neue Geschäftsordnung nicht aufnahm. Diese übergeht vielmehr in den §§ 14 und 26 den Tagungsbegriff vollkommen, indem sie festsetzt, daß Vorstand und Büchereiausschuß für die Dauer der „Wahlzeit" bestehen. Damit ist wenigstens in diesen Fällen klar zu erkennen gegeben, daß der Reichstag die Tagung auf die Dauer der Wahlzeit erstrecken will, ihre verfassungsmäßige Gliederung in Tagungen also nicht beabsichtigte.

Daß dieser Wille Rechtswille ist, ergibt sich aus der Natur der Geschäftsordnung als einer kraft Ermächtigung durch die Verfassung vom Reichstag erlassenen und verkündeten Rechtsverordnung.[18])

[16]) VA, 250/1.

[17]) a. a. O.

[18]) Bredt, Geist d. Weim. RV, 192: „. . . gesetzgeberischer Akt auf Grund einer Ermächtigung der Reichsverfassung." Giese, RV, 118, 2.

Daß § 25 den Ausdruck „Tagung" verwendet, ist dabei bedeutungslos, weil damit über Begriff und Inhalt der Tagung nichts gesagt ist.

Der Abgeordnete Dr. Kahl hat zwar bei der Beratung der Geschäftsordnung auf ihre Regelung der „Tagung" als auf einen „dunklen Punkt" hingewiesen. Und er hat mit seinen Darlegungen darüber äußerlich den Erfolg erzielt, daß der Reichstagspräsident den Vorschlag machte, die angeschnittene „Frage bei denjenigen Paragraphen der Geschäftsordnung zu klären, bei denen zum ersten Male von „Tagung" oder „Sitzungsperiode" die Rede ist, um dann eventuell durch einen Antrag die Sache klarzustellen."[19])

Dieser Vorschlag jedoch ist unausgeführt geblieben. § 25, die einzige von der „Tagung" redende Bestimmung, kam in derselben Sitzung wenige Minuten später zur Beratung.[20]) Er wurde, da Anträge und Wortmeldungen zu ihm nicht vorlagen, ohne Erörterung und ohne daß die vorgeschlagene Klärung erfolgt wäre, angenommen. Dasselbe wiederholte sich in der zweiten Lesung der Geschäftsordnung einige Tage später.[21]) Die Geschäftsordnung wurde in der noch heute bestehenden Fassung der §§ 14, 25 und 26 mit großer Mehrheit angenommen.

Aus der Behandlung des von Kahl sogenannten „dunklen Punktes" im Reichstag ergibt sich, daß derselbe es bewußt vermied, eine der Verfassung entsprechende Regelung des Tagungsbegriffs in der Geschäftsordnung vorzunehmen. Er wollte die Tagung auf die Dauer der Wahlzeit ausdehnen, weil er das für vernünftig und zweckmäßig hielt. Nur so ist sein Verhalten zu verstehen.

Der zweite, dritte und vierte Reichstag haben die vom ersten Reichstag beschlossene Geschäftsordnung ihrerseits stillschweigend und ohne Veränderungen der hier in Frage stehenden Bestimmungen vorzunehmen, übernommen und angewendet.

Aus allen diesen Umständen geht mit zwingender Deutlichkeit hervor, daß die bisher gewählten Reichstage die mit dem Zusammentritt beginnende und mit dem Ende der Wahlzeit ablaufende Tagung als rechtlich bestehende Form der Tagung betrachtet und dementsprechend gehandelt haben.

Wie verhält sich die Volksgemeinschaft zu dieser als rechtlich gewollten Reichstagsübung?

Ein Widerspruch gegen sie, der ihre Notwendigkeit und Vernünftigkeit leugnete oder gegen ihren Rechtscharakter Stellung nähme, ist bisher nicht laut geworden. Die Volksgemeinschaft hat sich stillschweigend mit ihr einverstanden erklärt und sie damit gebilligt. Das ergibt sich daraus:

Die obersten Reichsorgane, Reichspräsident, Reichsrat und Reichswirtschaftsrat haben sie, soweit ersichtlich ist, nie

[19]) RT-Verhdlgn., Bd. 357, 9051 C; 269. Sitzung v. 17. 11. 22.
[20]) S. 9054 B.
[21]) S. 9277 C.

angegriffen. Die Reichsregierung hat sie ohne Widerspruch geduldet. In der Öffentlichkeit und im gesamten Schrifttum ist nie gegen sie Stellung genommen worden. Auch Kahl und Freytagh-Loringhoven, die sich kritisch mit der vorstehend behandelten Übung des Reichstags beschäftigt haben, sind nicht Gegner dieser Übung. Sie stellen lediglich die unleugbare Tatsache fest, daß die Ausweitung der Tagung mit dem nicht übereinstimmt, was die Verfassung vorschreibt. Sie untersuchen jedoch nicht den Rechtsgehalt dieser Übung, das heißt, sie fragen nicht, ob die Tagungsbestimmungen der Verfassung noch geltendes Recht sind oder ob sie durch eine gewohnheitsrechtliche Bildung außer Kraft gesetzt sind.

Das Ergebnis all dieser Erörterungen läßt sich in den Satz zusammenfassen:

Kraft zwingenden Gewohnheitsrechts beginnt die Tagung eines auf Grund der Weimarer Verfassung gewählten Reichstags mit dem Tage seines Zusammentritts und endet mit dem Ablauf der Wahlzeit oder mit der Reichstagsauflösung.

Mit der Bildung dieses Rechtssatzes ist Art. 24 RV außer Kraft gesetzt worden. Nach dem jetzt geltenden Verfassungsrecht gibt es weder außerordentliche noch ordentliche Tagungen mehr, sondern es gibt nur noch eine sich auf die Dauer der Wahlzeit erstreckende Tagung. Diese unterscheidet sich von der Wahlzeit lediglich dadurch, daß sie erst mit dem Tage des Zusammentritts, nicht mit dem Wahltage beginnt.

Dabei ist zu beachten, daß ein ausdrücklicher Rechtssatz, der die Änderung der Weimarer Verfassung durch Gewohnheitsrecht untersagt oder durch Bindung an gewisse Formen erschwert, nicht besteht. Art. 76 RV fordert ein besonderes, unter erschwerten Voraussetzungen stehendes Verfahren nur in dem Falle, daß „im Wege der Gesetzgebung" die Verfassungsurkunde geändert werden soll.[22]) Ein Verfassungsrecht darstellendes Gewohnheitsrecht ist und wird niemals Teil der Verfassungsurkunde. Deshalb bestehen auch für seine Änderung oder Aufhebung nicht die Erschwerungen des Art. 76 RV.

Der neue Tagungsbegriff ändert sinngemäß einige Tagungsvorschriften der Verfassung und verleiht auf der anderen Seite den bisher der Verfassung widerstreitenden Geschäftsordnungsbestimmungen Rechtsgültigkeit.

Die Amtsdauer des Vorstandes erstreckt sich jetzt dem § 14 der Geschäftsordnung entsprechend auf die Dauer der Wahlzeit. Art. 27 RV wird insofern geändert, als der Präsident und seine Stellvertreter die Reichstagsgeschäfte nach dem Schluß der Tagung nur noch vom Ende der Wahlzeit bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags fortführen können. Dasselbe gilt für die in Art. 40a RV bezeichneten Personen.

---

[22]) Giese, RV, 225, 1.

Alle Reichstagsausschüsse bestehen jetzt für die Dauer der Wahlzeit, wie früher schon der Auswärtige Ausschuß und, entsprechend dem § 26 Gesch.-Ordn., der Büchereiausschuß.

Die Bestimmung des Art. 35 RV erfährt eine Abweichung dahin: Der sog. Überwachungsausschuß kann nicht mehr in der Zeit zwischen zwei Tagungen desselben Reichstags, sondern nur noch, seinem eigenartigen Zweck entsprechend, während der schließungersetzenden Vertagungen der mit einer Tagung besetzten Wahlzeit des Reichstags und, außerhalb der Tagung, in der Zeit zwischen dem Ende der Wahlzeit und dem Zusammentritt des neuen Reichstags tätig werden.

Der Satz vom Verfall aller am Tagungsende unerledigten Arbeiten des Reichstags hat vollkommen seine Bedeutung verloren. Seine Gültigkeit für das Wahlzeitende aber hat noch nie Zweifeln unterlegen.

Unberührt dagegen läßt das entwickelte Gewohnheitsrecht den Begriff der Tagung als einen ununterbrochenen Tätigkeitszeitraum des Reichstags. Zu seiner Tätigkeit als Träger der Staatsgewalt gehört wesentlich auch seine politische Kraftwirkung. Diese ist vorhanden ohne Rücksicht darauf, ob der Reichstag versammelt ist oder sich, wie zu Beginn der Sommerferien, längere Zeit vertagt hat.

Diese Tatsache rechtfertigt es auch, daß die Nichtverfolgbarkeit der Reichstagsmitglieder während der Dauer der auf die Wahlzeit erweiterten Tagung ununterbrochen bestehen bleibt. Art. 37 RV gilt deshalb für die Zeit vom Zusammentritt des Reichstags bis zum Ende der Wahlzeit ohne Unterbrechung, auch während sämtlicher Vertagungszeiten.

Daß dadurch eine Verfolgung von Abgeordneten, die sich strafbar gemacht haben, während eines Zeitraums von vier Jahren unmöglich wird, kann für die Rechtspflege und das Ansehen des Reichstags schwerwiegende nachteilige Folgen haben. Zweckmäßig wäre es deshalb, wenn in die Verfassung eine Bestimmung eingefügt würde, die den Reichstag verpflichtet, die Strafverfolgung von Abgeordneten zu genehmigen, bei denen nach seiner Überzeugung der Verdacht besteht, daß sie den Tatbestand von Delikten erfüllt haben, die die Fortdauer ihrer Eigenschaft als Vertreter des Volkes unmöglich erscheinen läßt.[23]) Der Kreis dieser Delikte wäre im Interesse des Ansehens des Reichstags sehr weit zu fassen und von ihm nur wenige Delikte von geringerer Bedeutung auszuschließen, wie zum Beispiel Übertretungen, auf Antrag verfolgbare Straftaten usw.

[23]) Bredt, Geist der Weim. RVerf., 195: „An sich sollte man sagen, daß nur derjenige überhaupt zum Amte eines Volksvertreters geeignet ist, der die Strafgesetze nicht übertritt. Man kann aber auch noch ohne Bedenken sagen, daß es gewisse Delikte gibt, . . . . welche . . . . eine Immunität rechtfertigen können. . . Wer ein gemeines Verbrechen begeht, wer vollends eine ehrenrührige Handlung begeht, . . . ist zum Amte eines Volksvertreters garnicht geeignet."

### Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gewohnheitsrechts.

Die zum Gewohnheitsrecht entwickelte Übung des Reichstags ist Recht von dem Zeitpunkt an, in dem rückschauend die Erfordernisse für die Bildung eines Gewohnheitsrechts zuerst festgestellt werden können. Die erste Übungshandlung schon kann sich als Recht darstellen, wenn auch erst später folgende gleichartige Handlungen den Rechtswillen nach außen sichtbar werden lassen und dadurch seine Feststellung ermöglichen. Die Entscheidung darüber, seit wann eine Übung schon Rechtswillensäußerung der Gemeinschaft ist, kann nicht von dem ganz zufälligen Zeitpunkt abhängen, in dem die Frage nach dem Rechtsnormgehalt einer Übung entschieden wird. Diesem Zeitpunkt haftet etwas Willkürliches an, das nicht entscheidend sein kann für die Beantwortung der Frage, seit wann ein Gewohnheitsrecht besteht.

Im vorliegenden Falle ist nach den obigen Ausführungen der Schluß gerechtfertigt, daß bereits die erste Übungshandlung von der später durch ihre Wiederholung deutlicher zum Ausdruck gekommenen Rechtsüberzeugung getragen und deshalb Recht war. Dies umsomehr, als die Übung des neuen Reichstags bereits beim Reichstag des alten Reiches bestanden und dort zur Bildung eines Gewohnheitsrechts geführt hatte. Deshalb ist schon seit 1920 der durch die Übung des Reichstags entwickelte Tagungsbegriff Recht.

Es bleibt noch darauf hinzuweisen, daß alles, auch das hier nachgewiesene Gewohnheitsrecht zwingendes Recht ist. Es widerspricht dem Ursprung des Gewohnheitsrechts als einem Willensakt der Gemeinschaft, seine Anwendung dem freien Ermessen der dazu berufenen Organe zu überlassen. Daß Gewohnheitsrecht nachgiebiges Recht sei, könnte nur aus einer schwankenden Übung geschlossen werden. Eine solche kann aber niemals die Grundlage für die Feststellung eines Gewohnheitsrechts bilden. Der Bestand der Verfassung würde dazu erheblich gefährdet, ja geradezu bedroht,[24]) wenn Gewohnheitsrecht zwar zwingendes Verfassungsrecht ändern könnte, auf der anderen Seite aber freies Ermessen bestände darüber, ob man das neue Gewohnheitsrecht anwenden will oder nicht. Die Frage nach dem, was im Handeln der obersten Staatsorgane Recht ist, würde dann überhaupt nicht mehr gestellt werden können.

## III. Wortlaut der dem geltenden Recht angepaßten Tagungsvorschriften der Verfassung.

Wenn man die von der Tagung handelnden Verfassungsbestimmungen den Änderungen angleicht, die durch die Bildung des oben nachgewiesenen Gewohnheitsrechts eingetreten sind, so müssen sie folgendermaßen lauten:

[24]) Hatschek, Parl. Recht, 12/3. — A. A. Jellinek, Verf.-Wandlg., 29/30, für die „konventionellen Verfassungsregeln".

Art. 23 II: Unverändert.

Art. 24: Die Tagung des Reichstags beginnt mit dem Tag des Zusammentritts und dauert bis zum Ende der Wahlzeit (Art. 23 I, 1; 25 I; 43 II, 4).

Art. 27: In der Zeit zwischen dem Ende der Wahlzeit bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags führen Präsident und Stellvertreter des alten Reichstags ihre Geschäfte fort.

Art. 35 I: Der Reichstag bestellt einen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, der auch nach dem Ende der Wahlzeit bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags tätig werden kann. . . .

II: Der Reichstag bestellt ferner zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit zwischen den Tagungsabschnitten und nach dem Ende der Wahlzeit bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags einen ständigen Ausschuß.

Art. 37: Unverändert bis auf die zweckmäßige Ersetzung des Ausdrucks „Sitzungsperiode" durch den gleichbedeutenden Ausdruck „Tagung".

Art. 40 a I: Die Vorschriften der Art. 36, 37, 38 Abs. I und 39 Abs. I gelten für den Präsidenten des Reichstags, seine Stellvertreter und die ständigen und stellvertretenden Mitglieder der in Art. 35 bezeichneten Ausschüsse auch für die Zeit nach dem Ende der Wahlzeit bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags.

II: Unverändert.

## Vierter Teil.

# SCHRIFTTUM ZUM TAGUNGSBEGRIFF DER REICHSTAGSÜBUNG.

Die Tatsache, daß die Übung des Reichstags von dem verfassungsmäßigen Tagungsbegriff abweicht, ist von verschiedenen Schriftstellern erwähnt.[1]) Nicht alle aber nehmen zu der Frage Stellung, welcher Tagungsbegriff heute geltendes Recht ist, der der Verfassung oder der durch die Übung des Reichstags entwickelte, beziehungsweise ob die Übung des Reichstags verfassungswidrig ist oder nicht. Sie begnügen sich mit der Feststellung der von der Verfassung abweichenden Übung.

Die Entscheidung über die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Reichstagsübung hängt, wie bereits ausgeführt ist, von der Gestaltung des Tagungsbegriffs in der Reichsverfassung ab.

## I. Verschiedene Meinungen.

Anschütz hält die Übung des Reichstags nicht für verfassungswidrig. Er führt zu Art. 24 RV aus:[2])

„Ein Zwang, die Wahlperiode in Tagungen (Sitzungsperioden) zu zerlegen, besteht nicht. Die einzelnen Tagungen, insbesondere also auch die erste der Wahlperiode, dauert solange, bis der Reichstag sie beendigt, indem er ihren „Schluß bestimmt", Abs. 2. Und da Abs. 2 den Reichstag berechtigt, nicht aber verpflichtet, den „Schluß zu bestimmen", so besteht kein staatsrechtliches Hindernis, die erste und jede folgende Tagung solange andauern zu lassen als möglich, d. h. bis zum Ende der Wahlperiode."

Eine andere Ansicht wird von Kahl und Freytagh-Loringhoven vertreten.

Kahl hat schon im November des Jahres 1922 bei der Beratung der neuen Geschäftsordnung des Reichstags[3]) den einzigen von der „Tagung" redenden § 25 zum Anlaß genommen, um darauf hinzuweisen, daß die Übung des Reichstags mit dem verfassungsmäßigen Tagungsbegriff nicht übereinstimmt. Seiner Meinung nach bedeutet die Tagung der Verfassung dasselbe, wie die Sitzungsperiode des alten Reichsrechts. Die für sie da-

[1]) S. 37, Anm. 1.
[2]) RV, 119, 5.
[3]) RT-Verhdlgn., Bd. 357, 8975, in 266. Sitzg. v. 14. 11. 22.

mals entwickelten Rechtssätze will er deshalb auch auf die Tagung der Reichsverfassung angewendet wissen. Er führt weiter wörtlich aus:

„Nun hat aber der Reichstag eine solche Tagung im Sinne des ausdrücklichen Verfassungsrechts bisher überhaupt noch nicht gehabt, sondern er tagt ununterbrochen. Jedenfalls stimmt diese Auslegung und Handhabung des Begriffes Tagung, wie sie in der Geschäftsordnung steht, nicht mit dem geltenden Verfassungsrecht."

„. . . ich halte dafür, daß einmal ganz klipp und klar und ungeniert ausgesprochen werden muß: wollen wir noch Sitzungsperiode im alten Stil oder wollen wir die nicht haben? Wir müssen uns über die Folgen klar sein. Wollen wir sie nicht haben, so folgt daraus: die Immunität der Abgeordneten ist eine ewige, dauernde, niemals zu unterbrechende; und wir müssen uns klar sein, daß alle Gesetzentwürfe, Anträge und dergleichen, die nicht erledigt sind, trotzdem in den Geschäftslisten des Reichstags fortgeführt werden müssen, was ich nicht für zweckmäßig halte. Ich würde es für richtig halten, zu dem alten Begriff der Sitzungsperiode zurückzukehren."[4])

Der Berichterstatter des Geschäftsordnungsausschusses war anderer Ansicht:[5])

„Wo steht etwas in der Geschäftsordnung, das mit dem in Widerspruch steht, was in Weimar beraten und besprochen wurde. Unter dem alten Regime hatte die Regierung es in der Hand, den Reichstag nach jeder Session zu schließen oder zu vertagen. Heute hat dasselbe Recht der Reichstag, denn es steht gar nichts im Wege, daß der Reichstag jedes Jahr schließt und dann von frischem wiederzusammentritt. Wenn sich also eine Mehrheit dafür findet, so ist es genau so gut möglich wie früher. In der Geschäftsordnung steht nichts, was daran hindert."

Die Ausführungen des Berichterstatters sind nicht zutreffend, jedenfalls nicht, soweit sie die Verfassungswidrigkeit verschiedener Bestimmungen der neuen Geschäftsordnung des Reichstags betreffen. Kahl hat Recht, und es kann heute keinem begründeten Zweifel unterliegen, daß die §§ 14 und 25 der Geschäftsordnung dem Tagungsbegriff der Verfassung widersprachen.

Aber seine Ausführungen sind auch unzutreffend, soweit sie sich auf den verfassungsmäßigen Begriff der Sitzungsperiode des alten Reichsrechts beziehen. Denn nach der alten Reichsverfassung gab es nur eine jährliche Sitzungsperiode, jährlich mußten die Sessionen des Reichstags eröffnet und geschlossen werden.[6])

[4]) 269. Sitzg. v. 17. 11. 22, S. 9050/1.
[5]) a. a. O., 9048.
[6]) Vergl. oben S. 10 ff.

Anders war allerdings, wie schon einmal ausgeführt, der Begriff der Sitzungsperiode oder Session, den die Übung des Reichstags seit 1890 entwickelt hatte. Dieser widersprach der Verfassung, weil er die jährliche Sitzungsperiode fallen ließ und sie auf einen Zeitraum von mehreren Jahren ausdehnte, einen Zeitraum, der lediglich durch schließungersetzende Vertagungen unterbrochen wurde. Ihm zufolge war es möglich, — wenn auch dieser Fall im alten Reich nicht eingetreten ist — daß eine ganze Wahlzeit mit nur einer Session besetzt wurde, nach der alten Reichsverfassung ein Ding der Unmöglichkeit.

Welchen der beiden Sessionsbegriffe Kahl meint, wenn er sich auf den Begriff der Sitzungsperiode des alten Reichsrechts beruft, hat er nicht gesagt. Offenbar meint er den verfassungsmäßigen der jährlich zu eröffnenden und zu schließenden Sitzungsperiode, während der Berichterstatter ebenso offensichtlich den durch die Übung des alten Reichstags entwickelten, von der Verfassung abweichenden Begriff der Sitzungsperiode im Auge hatte.

Jede der beiden Ansichten war von ihrem Standpunkt aus in den hier wesentlichen Punkten begründet. Richtig aber, weil allein der Verfassung des alten sowohl wie des neuen Reiches entsprechend, war die Kahls, obwohl seine Meinung nicht ganz deutlich zum Ausdruck gekommen ist, eben weil er nicht erkannte, daß schon im alten Reichsrecht seit 1890 zwei Begriffe der Sitzungsperiode nebeneinander bestanden. Ihr deutlich hervortretender Sinn war, daß, wie die Regierung des alten Reichs die Sitzungsperiode des Reichstags jährlich schließen mußte, so auch der neue Reichstag seine Tagung jährlich zu schließen hat, will er den Tagungsbegriff in Übereinstimmung mit der Reichsverfassung und dem Willen ihrer Väter gestalten.

Der letzte Schriftsteller, der die Übung des Reichstags für verfassungswidrig hält, ist Freytagh-Loringhoven. Er führt aus, nachdem er auf die „Beseitigung der Tagung" — richtiger ist zu sagen, auf die Erweiterung der Tagung bis zum Ende der Wahlzeit — durch die Reichstagsübung hingewiesen hat:[7])

„In Wahrheit bedeutet die Beseitigung der einzelnen Tagungen im Hinblick auf die Art. 27 und 37 eine Verletzung der Verfassung. Auch Art. 24 ist nunmehr gegenstandslos geworden."

Er begründet seine Ansicht folgendermaßen:

„Die Verfassung gibt erstens zu erkennen, daß der Präsident und seine Stellvertreter für jede Tagung neugewählt werden müssen. Zweitens gilt die Immunität der Abgeordneten aus Art. 37 nur für die Dauer der Tagung. Beides fällt fort, wenn auf Schluß der Tagung verzichtet und die ganze Wahlperiode als ein einheitlicher Zeitraum behandelt wird. Außerdem aber galt im alten Reichstag der . . . Grundsatz der Dis-

[7]) Weim. Verf. i. Lehre u. Wirklichkeit, 101.

kontinuität . . . Alles das war schon durch die Übung des Reichstags bedeutungslos geworden und die neue Geschäftsordnung hat sich diese Übung zu eigen gemacht. Äußerlich tritt das darin hervor, daß nach § 14 der Vorstand für die Dauer der Wahlzeit gewählt wird."

Diese Begründung ist dadurch gekennzeichnet, daß sie aus den Wirkungen des Tagungsendes herleiten will, die Wahlzeit müsse in mehrere Tagungen zerfallen. Auf diesem Wege gelingt aber der Nachweis nicht. Denn die Vorschriften über die Wirkungen des Tagungsschlusses können auf die Frage, wieviel Tagungen eine Wahlzeit enthalten muß, allein keine Antwort geben. Sie treten eben jedesmal dann ein, wenn eine Tagung geschlossen ist.

Auch Freytagh-Loringhoven sagt nicht, wieviel Tagungen eine vierjährige Wahlzeit mindestens haben muß. Er behauptet nur, daß es mehr als eine sein müsse. Solange aber die Dauer einer Tagung beziehungsweise ihre Mindestzahl während einer Wahlzeit nicht unbedingt und zweifelsfrei feststeht, besteht freies Ermessen des Reichstags darüber, mit wieviel Tagungen er eine Wahlzeit ausfüllen will. Dieses Ermessen kann unbedenklich auch soweit gehen, die Wahlzeit nur mit einer Tagung zu besetzen.

Allein mit Hilfe des Art. 24 RV ist es möglich zu beweisen, daß und wieviel Tagungen eine Wahlzeit mindestens enthalten muß. Das ist im ersten Teil der Arbeit des näheren dargelegt. Freytagh-Loringhoven hält aber Art. 24 garnicht für verletzt, er sieht ihn nur als „gegenstandslos geworden" an, für ihn ist er nur eine Sollvorschrift. Mit der Annahme, daß Art. 24 RV nicht zwingenden Charakter hat, begibt sich Freytagh-Loringhoven der Möglichkeit, seine Behauptung von der Verfassungswidrigkeit der Reichstagsübung beweisen zu können. Mit den Art. 27 und 37 RV ist ein solcher Beweis allein nicht zu führen. Anschütz hat deshalb von seinem Standpunkt aus Recht, wenn er der Begründung Loringhovens gegenüber äußert: „Wieso in dieser Übung eine Verletzung der Verfassung liegen soll, ist nicht einzusehen."[8])

## II. Stellungnahme des Verfassers.

Die Stellung des Verfassers zur Frage der Rechtmäßigkeit der Übung des Reichstags ist nach den Ausführungen des ersten und dritten Teils dieser Arbeit nicht mehr zweifelhaft. Die Übung des Reichstags ist und kann rechtswidrig im vorliegenden Falle nur solange sein, wie ihr selbst kein Rechtsgehalt innewohnt. Da oben den Nachweis zu führen versucht ist, daß die Reichstagsübung bereits im Zeitpunkt ihres ersten Auftretens als Gewohnheitsrecht anzusprechen ist, hat sie als das jüngere Recht die Verfassung außer Kraft gesetzt, soweit diese dem geübten Tagungsbegriff entgegensteht.

[8]) RV, 120.

Selbstverständlich verstößt die Übung des Reichstags gegen den Wortlaut und Sinn der Tagungsvorschriften der Verfassung als solchen. Aber diese Feststellung hat für das Rechtsleben Bedeutung nur solange, als von diesen verletzten Verfassungsbestimmungen noch behauptet werden kann und muß, daß sie gelten, daß sie „Recht" sind. Ihre Geltung ist jedoch in dem Augenblick verloren gegangen, in dem die entgegengesetzte Übung des Reichstags selbst Recht geworden ist. Denn dieses hebt eben das ältere, ihr entgegenstehende, geschriebene Verfassungsrecht auf. Da die hier in Frage stehende Übung von Anfang an Recht war, ist die Frage, ob heute noch die Übung des Reichstags gegen die Verfassung verstößt, ohne praktischen Wert.

Anders ist die Lage für den, der bestreitet, daß die Übung des Reichstags von Anfang an oder später die Kraft eines Gewohnheitsrechts erlangt habe, oder daß durch ein solches überhaupt Gesetzes- und Verfassungsrecht geändert und aufgehoben werden könne. Wer, wie offenbar, sämtliche oben mitgeteilten Schriftsteller, der Übung des Reichstags Rechtsnormgehalt abspricht, auch heute noch, der muß, solange er dies tut, die Reichstagsübung als verfassungswidrig bezeichnen. Von diesem Standpunkt aus ist der Ansicht Freytagh-Loringhovens und Kahls zu der Frage der Verfassungswidrigkeit der Reichstagsübung im Ergebnis zuzustimmen.

Die von Anschütz vertretene Ansicht ist nur verständlich und haltbar, wenn man, wie er, Art. 24 II RV als die alleinige, den Tagungsbegriff ausschließlich bestimmende Verfassungsvorschrift ansieht. Seine Beweisführung läßt aber die Art. 24 Abs. I, 27, 35 und 37 RV ganz außer Betracht. Gerade durch ihre Einbeziehung in die Betrachtungen ergeben sich erst die eigentlichen Schwierigkeiten, die zu lösen im ersten Teil der Arbeit versucht wurde.

## SCHLUSS.

Die Verfassung von Weimar ist nach mehr als neun Jahren ihrer Geltung das in deutschen Landen, wenn auch nicht immer mit dem Herzen, so doch mit der Vernunft und tatsächlich anerkannte Staatsgrundgesetz geworden. Jedem unbefangenen Betrachter gibt sie die Gewißheit, daß sie ein Gebäude darstellt, in dem das deutsche Volk auf unbestimmte Zeit leben kann und muß. Sie ist nicht fehlerfrei. Aber sie bietet Raum — und das ist ein Vorzug — sich durch ausdrückliche oder stillschweigende Änderungen dem anzupassen, was die fortschreitende Entwicklung der staatsrechtlichen Verhältnisse oder der Wille nach Beseitigung in ihr ruhender Mängel notwendig fordert.

Ein Beispiel stillschweigender Änderung der Verfassung durch Bildung eines Gewohnheitsrechts ist Gegenstand dieser Arbeit gewesen. Es ließen sich noch weitere Beispiele anführen.

Diese Tatsache bestärkt den kritischen Betrachter in der Überzeugung, daß es dem Rechtswillen der Gemeinschaft ruhig überlassen werden kann, die Verfassung mit den jeweiligen Lebenserfordernissen des deutschen Volkes in Einklang zu bringen. Der Gesetzgebung mag die bescheidenere Aufgabe zufallen, auf dem Gebiete des Verfassungsrechts den durch Bildung von Gewohnheitsrecht entstehenden Rechtszustand, soweit er unklar ist und eingehenderer Ausgestaltung bedarf, nachher eindeutig festzulegen.

Diese Beschränkung der Gesetzgebung aber kann nur dann segensreich sein, wenn, was im fortschreitenden Maße, aber noch nicht allgemein geschieht, Schrifttum und Rechtsprechung dem Gewohnheitsrecht in allen Punkten Gleichberechtigung mit dem Gesetzesrecht zuerkennen. Jede Zurücksetzung des Gewohnheitsrechts ist unbegründet. Es ist in gleicher Weise wie das Gesetzesrecht Ausfluß und Erscheinungsform eines und desselben Gemeinschaftswillens.

Wenn Gesetzes- wie Gewohnheitsrecht in jedem Streitfalle in gleicher Weise erforscht werden — und gerade auf dem Gebiete des Staatsrechts ist das Gewohnheitsrecht ein ergiebiges Betätigungsfeld — dann wird die Verfassung des deutschen Volkes, sei sie geschrieben oder ungeschrieben, einem Haus gleichen, das zu jeder Zeit allen Reichsbürgern, und mit ihnen dem Staat die Möglichkeit gibt, ihre persönlichen und überpersönlichen Aufgaben zu erfüllen.

## LEBENSLAUF.

Am 7. November 1902 wurde ich in Kassel als Sohn des Prokuristen Johannes Weber und seiner Ehefrau Auguste, geb. Reinhardt, geboren. Nach vierjährigem Besuch der Volksschule bezog ich Ostern 1913 das Realgymnasium I zu Kassel und bestand dort Ostern 1922 die Reifeprüfung. Dann widmete ich mich an den Universitäten Frankfurt a. M., Marburg und Berlin während sechs Semester dem Studium der Rechtswissenschaft. Am 1./3. August 1925 unterzog ich mich am Kammergericht der ersten juristischen Staatsprüfung, erledigte den Vorbereitungsdienst bei den Kasseler Gerichten und bestand am 21. Januar 1930 die große juristische Staatsprüfung.